

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de  
Conflictos

**Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito  
Metropolitano de Quito**

María Paola Correa Jara

**Quito, 2016**



## CLAUSULA DE CESIÓN DE DERECHOS

Yo, **María Paola Correa Jara**, autor/a de la tesis intitulada **Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito**, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de **Magíster** en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 16 de diciembre de 2016.

Firma: *María Paola Correa Jara*

**Universidad Andina Simón Bolívar**  
**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría en Relaciones Internacionales  
Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

**“Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito  
Metropolitano de Quito”**

**Autora:** María Paola Correa Jara

**Tutor:** Jairo Rivera

Quito, 2016

## **Resumen**

La seguridad ciudadana constituye un tema de actualidad, porque involucra directamente la integridad de las personas, su propiedad, sus derechos, libertades, amenazas y riesgos a su coexistencia.

En una urbe que concentra y atrae ciudadanos de todo el país y del exterior por su condición de capital administrativa del país, centro empresarial, cultural y otros, caso de Quito, demanda del Estado en sus diferentes niveles de gobierno la atención prioritaria en la seguridad. En este contexto el gobierno nacional y el local se presentan como responsables de procurar una convivencia pacífica entre propios y extraños a través de sus políticas sin escatimar diferencias doctrinarias, sobre una base legal que les confieren competencias individuales, con lo cual queda en su dominio la forma, alcance y resultados.

Este estudio centra su análisis en las políticas de seguridad estatales, su repercusión en políticas locales, e impactos dentro del Distrito Metropolitano de Quito en los últimos años. Se incluyen brevemente acontecimientos marco que llevaron a una situación precisa hasta lo actual. La investigación se desarrolla en tres capítulos, los cuales abarcan lo conceptual, medidas y resultados, críticas y nuevas propuestas.

En el primer capítulo se realiza una aproximación conceptual e inicia con el tema de la seguridad ciudadana con enfoques particulares y oficiales (gobierno). En la segunda parte se trata la violencia, conceptos y orígenes. En tercer lugar se aborda el Estado y poder, definiciones y roles en la seguridad. Se finaliza con un análisis teórico de las políticas de seguridad ciudadana.

El segundo capítulo trata las medidas que se aplicaron e indicadores sobre seguridad ciudadana. Se inicia con las políticas vigentes. Seguido se considera indicadores principales sobre aspectos en relación con la seguridad. En tercer lugar se aborda los presupuestos locales en este tema. Lo siguiente incluye índices de delitos locales, nacionales y de Latinoamérica y se termina con un breve ensayo sobre los efectos en estos.

El tercer capítulo examina la seguridad ciudadana con un análisis de lo estructural, legal e institucional, producto de información bibliográfica y de fuentes particulares directas del área y autoridades nacionales y locales.

Se termina con algunas reflexiones sobre el tema, con enfoque en la mejora de la articulación entre lo nacional y local, de lo preventivo ante lo coercitivo, cambios conceptuales, entre otros.

Palabras clave: Seguridad, violencia, inseguridad, políticas, poder, Estado.

## **Dedicatoria**

*A Dios por sus bendiciones.*

*A mi padre Jaime L. Correa Aulestia que desde algún lugar me inspiró para terminar esta nueva etapa.*

*A mi madre Luz Jara Moreno por su amor y apoyo incondicional para lograr mis metas en la vida.*

*A mi director Jairo Rivera por sus conocimientos, guía y dedicación para culminar este trabajo.*

*A mis profesores tutores Esteban Nicholls y César Montúfar por sus enseñanzas y sugerencias para proponer esta investigación.*

*A todos quienes colaboraron con su tiempo, paciencia y conocimientos para proporcionar información importante, la cual sustenta este estudio.*

## Índice

Introducción.....	9
Capítulo Uno	
Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Quito y Ecuador.....	43
1.1    Políticas de seguridad en Quito y el Ecuador .....	43
1.2    Entorno de la seguridad .....	53
1.2.1    Ámbito Nacional.....	53
1.2.2    Ámbito Local .....	59
1.3    Recursos invertidos en la seguridad.....	61
1.4    Análisis de índices de seguridad .....	63
1.4.1    Índices de seguridad en Quito 2010-2014.....	63
1.4.2    Indicadores locales-nacionales.....	68
1.4.3    Indicadores Ecuador-Latinoamérica .....	71
1.5    Delincuencia transnacional.-.....	76
1.6    Efectos locales, nacionales e internacionales.....	77
Capítulo Dos	
Análisis y propuestas para mejorar la seguridad ciudadana en Quito .....	78
2.1    La seguridad ciudadana, violencia, Estado e inseguridad en Quito, definición y evolución .....	80
2.2    Políticas y acciones de seguridad ciudadana en Quito, evolución e impacto .....	85
Reflexiones finales .....	110
Bibliografía.....	114

## **Índice de Tablas**

Cuadro No. 1 Resumen de conceptos sobre seguridad ciudadana por autores.....	13
Cuadro No. 2 La seguridad ciudadana desde el enfoque del Estado .....	15
Cuadro No. 3 Modelos de políticas estatales de seguridad.....	28
Cuadro No. 4 Instrumentos legales de apoyo a la seguridad ciudadana en el Ecuador.....	29
Cuadro No. 5 Tipos de costos asociados al crimen y la violencia.....	42
Cuadro No. 6 Principales datos sobre delitos y situación social concernientes con la seguridad ciudadana en el Ecuador .....	59
Cuadro No. 7 Presupuesto de seguridad en Quito .....	62
Cuadro No. 8 Programas y proyectos de seguridad del municipio de Quito.....	63
Cuadro No. 9 Delitos contra la propiedad en Quito.....	64
Cuadro No. 10 Principales indicadores de violencia en Quito .....	67
Cuadro No. 11 Tasa de homicidios en las principales ciudades del Ecuador.....	68
Cuadro No. 12 Pobreza y extrema pobreza en las principales ciudades del Ecuador.....	70
Cuadro No. 13 Principales indicadores de seguridad en Latinoamérica .....	73
Cuadro No. 14 Fuentes de violencia .....	81
Cuadro No. 15 Factores críticos sobre seguridad ciudadana en Quito y el país.....	85
Cuadro No. 16 Acciones producto de las políticas locales de seguridad ciudadana en Quito .....	88
Cuadro No. 17 Principales operaciones de la policía comunitaria de Quito .....	89
Cuadro No. 18 Acciones relevantes del gobierno central en el ámbito de seguridad .....	91

## **Índice de Gráficos**

Gráfico No. 1 Asesinatos / homicidios y delitos contra la propiedad en el Ecuador .....	44
Gráfico No. 2 Evolución de la pobreza en el Ecuador.....	56
Gráfico No. 3 Evolución del presupuesto de seguridad en Quito.....	62
Gráfico No. 4 Evolución de delitos contra la propiedad en Quito.....	64
Gráfico No. 5 Evolución de delitos de robo de vehículos en Quito .....	65

Gráfico No. 6 Evolución de delitos de violación en Quito .....	65
Gráfico No. 7 Evolución de delitos de violencia intrafamiliar en Quito .....	66
Gráfico No. 8 Evolución de la accidentalidad vial en Quito .....	66
Gráfico No. 9 Evolución de muertes por diversas causas en Quito.....	67
Gráfico No. 10 Accidentes de tránsito en las principales ciudades del Ecuador .....	69
Gráfico No. 11 Muertos por accidentes de tránsito en las provincias Pichincha y Guayas .....	69
Gráfico No. 12 Heridos en accidentes de tránsito en las provincias Pichincha y Guayas .....	70
Gráfico No. 13 Coeficiente de GINI en las principales ciudades del Ecuador.....	71
Gráfico No. 14 Coordinación entre el gobierno local y nacional en seguridad ciudadana .....	108



## **Introducción**

La seguridad es un tema de preocupación latente en las personas, en razón de manifestaciones materiales que pueden afectar su integridad, propiedad, derechos y libertades o simplemente de imaginarios presentes en su subconsciente en forma de temores, amenazas y riesgos al equilibrio vivencial particular y del grupo social donde cohabita. Desde la génesis de las sociedades humanas y a través del desarrollo y evolución social se presentan diversos caracteres particulares que se involucran en la definición de la seguridad, los cuales se sujetan a diferentes perspectivas desde una visión individual de cada persona, de la colectividad y hasta la posición de la administración vigente de una comunidad o territorio.

Por si misma la seguridad es un vasto campo y una cuestión compleja y dinámica que abarca múltiples factores dimensionales propios y de influencia ambiental sobre el equilibrio social en un determinado momento y espacio, sin excluir actores y demandantes. Un análisis a su problemática inquiera delimitar y definir aspectos concretos, caracterizarlos y establecer recursos para llevarla a una situación ideal dentro de un territorio específico; esto es, partir de una comprensión teórica que revele su dimensión, definiciones, variables, actores e instrumentos; observar medidas, medios e indicadores reales; analizar las soluciones impuestas y generar propuestas para aportar al equilibrio y cohesión social. La seguridad en un territorio único (Quito) no excluye la influencia directa y rol del Estado, las implicaciones internacionales en razón de las relaciones entre países y la transnacionalización de hechos afines con este concepto. Los conceptos, instrumentos y resultados son el material para la evaluación de los roles y acciones en la seguridad ciudadana y para aportar a su mejoramiento.

En el ámbito ciudadano y en específico en el Ecuador, la seguridad es un concepto relativamente nuevo que involucra a la sociedad en la creación de soluciones, por lo cual las autoridades estatales la acogieron en instrumentos de gestión gubernamental (políticas) a partir del presente siglo para atenuar efectos de la violencia e inseguridad. En términos generales, la seguridad es responsabilidad primaria del Estado, más allá de que se involucre a la sociedad o se deje al ámbito privado ciertas tareas producto de la visión de cada gobierno y/o de la incapacidad para atenderla.

Lograr una perspectiva clara sobre la seguridad ciudadana en Quito exige analizarla sobre la base de la influencia estatal y del entorno en dos épocas claramente

identificables: la primera al inicio del presente siglo que muestra un incremento de la inestabilidad, crisis política y económica, conflictos sociales y otros, en parte producto de modelos de gestión central con fines de debilitar la estructura estatal, privatización y mayor abandono en lo social; ante tal realidad las autoridades locales adoptan nuevas competencias con enfoque en participación ciudadana, las cuales no logran los resultados previstos al retomar viejas doctrinas. A partir de 2007 el gobierno nacional busca recuperar el Estado y reasume competencias y protagonismo en seguridad con base en lo ciudadano y práctica más en lo coercitivo; proporciona infraestructura, recursos y cambios en el sistema en lo referente a policía, justicia y cárcel con lo cual se mejoran algunos indicadores, mientras en lo local abandona su rol inicial en este ámbito. La reforma al sistema de justicia que incluye reestructuraciones, reorientación, tecnología, marcos normativos, procedimientos y otros aspectos notables deja al cuestionamiento la independencia y el aporte efectivo a la seguridad o a consolidar un nuevo poder.

Los acontecimientos descritos llevan a argumentar que la seguridad en Quito tiene múltiples manifestaciones producto de la influencia del entorno, visión y acción particular de las autoridades estatales en cada uno de sus dos niveles de gobierno y época, quienes articularon diferentes políticas para su tratamiento en los últimos años.

El objetivo principal del estudio es determinar el efecto de las principales políticas de seguridad ciudadana establecidas en el Distrito Metropolitano de Quito, durante los últimos años y desarrollar nuevas propuestas para su mejoramiento.

En el desarrollo del tema se pretende dar respuestas concretas a la interrogante ¿qué medida fueron lógicas, pertinentes, efectivas y suficientes las principales políticas estatales dispuestas para atenuar la vulnerabilidad social en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, en los últimos años y las perspectivas de futuro para garantizar niveles de seguridad personal aceptables?.

En esta primera sección se aborda el tema introductorio conceptual, desde el enfoque particular hasta la visión de los niveles de gobierno sobre la seguridad, inseguridad y violencia, y, la instrumentación legal y administrativa con la cual se pretende solucionar conflictos derivados de estos; incluye el rol de actores y una síntesis de la influencia exterior con el crimen organizado transnacional. El objetivo principal de esta parte es lograr un acercamiento al concepto que permita comprender el alcance del mismo, sus principales implicaciones, elementos de influencia y sus roles desde diferentes posiciones y la influencia exterior.

Otro de los cometidos de este primer acercamiento de la investigación es

establecer una base teórico-científica que sustente un análisis posterior de la situación actual sobre la seguridad de los ciudadanos en el Ecuador, de manera general, con énfasis en el Distrito Metropolitano de Quito como caso particular.

Se espera que la información expuesta contribuya al debate, enriquecimiento y actualización del tema con incorporación de nuevas variables acordes con las circunstancias, estructuras socioeconómicas, modelos de gestión social y otras análogas o referentes.

## **Conceptos y aspectos teóricos**

### **Seguridad ciudadana**

La seguridad de las personas es un tema que abarca varias aristas. Constituye una cuestión compleja en la cual confluyen un conjunto de aspectos y enfoques que van desde lo físico personal, individual, material (propiedad) a lo colectivo e inmaterial (psicológico, político, ideológico y percepción), de la visión particular y de la ciudadanía hasta la del Estado como administrador de la sociedad; y, de las fuentes de inseguridad a los efectos de esta y medidas para mitigarla. En este contexto, la seguridad se construye alrededor de un objeto específico y/o de elementos afines. Ejemplo: seguridad nacional, social, jurídica, alimentaria, personal, entre otras.

En términos generales seguridad significa: “ausencia de riesgos o amenazas, tanto en el campo de los asuntos internacionales como en el ámbito individual de las personas físicas”(Pérez V. 2015). Es “un proceso de construcción social con el propósito de alcanzar una relativa situación social, política y económica favorable para el desarrollo de la persona y la sociedad”(Tudela 2006, 7). La seguridad de las personas implica lograr un escenario que proporcione condiciones de vida sana, tranquila, democrática y próspera.

La seguridad como concepto evoluciona a través de las diferentes épocas y acontecimientos históricos políticos, sociales, económicos; desde la noción nacional, integral, humana, estatal o pública y otras, donde las directrices y acción del Estado son la principal forma de garantizarla, hasta la visión ciudadana que incluye a la sociedad como copartícipe en su construcción y aplicación.

La seguridad ciudadana aparece a partir de la vigencia de democracias en América Latina con un enfoque que demanda mayor participación de los actores sociales para construir un modelo de gestión participativa desde su propia conciencia, capacidades y visión individual como del conjunto.

La seguridad ciudadana a través de diferentes autores se define así:

Arriaga parte de una visión de calidad de vida y define a la seguridad ciudadana: “de una manera amplia, es la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales”(Arriagada 2002, 111).

Betancourt incorpora la importancia de la protección de derechos, con la cual “se enfoca en proteger a las personas, sus bienes privados y sus derechos ‘cautelando la integridad física, económica y moral de los ciudadanos, con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y derechos civiles’”(Betancourt 2008).

Concha involucra la integridad humana, la propiedad, amenazas y otros aspectos en el concepto de la seguridad ciudadana, con lo cual la define de la siguiente manera:

“ Es la garantía que deben tener todos y todas los habitantes de las ciudades y del campo para que sus vidas y su integridad física, psicológica y sexual sean respetadas y protegidas, para tener el derecho a disfrutar de las buenas cosas públicas, a deambular libremente y sin temores, a que sus objetos y pertenencias no les sean arrebatados, a no ser fraudulentamente despojados de sus valores, a no ser intimidados y a confiar en los demás seres humanos de forma similar a como confían en quienes les son cercanos”.(Concha E. 2002, 503)

Palomeque toma el rol principal del Estado y expresa que la seguridad ciudadana “busca [...] promover el ejercicio de los derechos y responsabilidades de la población, dentro del campo público y privado, lo cual conlleva la necesidad de un Estado Social de Derecho que garantice la efectividad plena de la libertad” (Palomeque 2002, 238).

Páez aproxima la seguridad ciudadana a las relaciones sociales y afirma que es “un tema de carácter político que afecta al conjunto de la vida social. Es un tema de convivencia, tiene que ver con la reproducción cotidiana de los individuos y, por ende, es de carácter multidimensional y debe ser enfrentado como tal”(Páez 2004, 130).

Las definiciones anteriores abordan la seguridad ciudadana desde diferentes elementos entre los cuales se destacan: la integridad de las personas, sus derechos y responsabilidades, ambiente de confianza, calidad de vida, libertad, oportunidades y acceso al mercado, donde el Estado central es el primer garante de estas condiciones. Los autores integran a la sociedad civil para ser copartícipe en el fomento de una cultura de convivencia individual y colectiva de libertad. Se reconoce el carácter estructural y amplio del concepto que requiere atención en similares proporciones

(análisis de múltiples aspectos) y un Estado democrático para alcanzar un ambiente de seguridad ideal.

Teóricamente trae consigo una propuesta nueva que conjuga el rol estatal central de mantener y garantizar el orden público con la participación de nuevos actores (ciudadanía, académicos, gobiernos locales, otras instituciones) y reconoce los diversos factores de afectación a la seguridad ciudadana en sus distintos tipos, fases, lugares, circunstancias la sociedad y la cultura. (Palomeque 2002, 238-239).

El siguiente cuadro resume los aspectos principales que incluyen los diferentes autores en sus planteamientos particulares sobre la definición de la seguridad ciudadana.

Cuadro No. 1

**Resumen de conceptos sobre seguridad ciudadana por autores**

<b>Autor</b>	<b>Enfoque</b>	<b>Responsabilidad</b>
Irma Arriagada	Preocupación por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Calidad de vida</li> <li>• Dignidad humana</li> <li>• Libertad</li> <li>• Acceso al mercado</li> <li>• Oportunidades sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado, en primer lugar</li> </ul>
Andrea Betancourt	Protección y reserva de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas y bienes</li> <li>• Integridad física, económica y moral</li> <li>• No amenazas o privaciones ilegítimas</li> <li>• Libertad y derechos civiles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado, en primer lugar</li> </ul>
Alberto Concha	Garantía, protección, respeto y derechos de todos (as): <ul style="list-style-type: none"> <li>• La vida.</li> <li>• Integridad física, sexual y psicológica.</li> <li>• Disfrutar de las cosas</li> <li>• Deambular libremente</li> <li>• Vivir sin temores.</li> <li>• Respeto de sus pertenencias y valores</li> <li>• No ser intimidados</li> <li>• Seguridad para confiar en los demás</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado, en primer lugar</li> </ul>
Edison Palomeque	Promoción, necesidad, garantía: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercicio de derechos y responsabilidades ciudadanas</li> <li>• Ámbito público y privado</li> <li>• Estado Social de Derecho</li> <li>• Libertad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado, en primer lugar con la participación de la sociedad</li> </ul>
Alexei Páez	Tema y afectación de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Carácter político y multidimensional</li> <li>• Conjunto de la vida social.</li> <li>• Convivencia</li> <li>• Reproducción social cotidiana</li> <li>• Enfrentarla desde varios ámbitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado y sociedad</li> </ul>

Elaboración Propia

En el Ecuador, desde la visión del gobierno central actual, la definición de Seguridad Ciudadana se encuentra en los diferentes instrumentos legales, entre ellos, la Ley de Seguridad Pública y del Estado que su Artículo 23 expresa:

Es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador(Asamblea Nacional 2009).

Con este instrumento legal se busca mecanismos e instituciones eficientes y eficaces para combatir los principales problemas sociales del país que ataquen la convivencia y derechos ciudadanos, en un enfoque unidireccional donde el único responsable es el Estado.

En la Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad se define como “el conjunto de acciones concertadas y desarrolladas por las diferentes instituciones y actores sociales de cada localidad, con la finalidad de lograr una cultura fundamentada en el respeto a los derechos fundamentales de las personas y de la Seguridad Integral, un concepto innovador que debe consolidarse”(Ministerio del Interior 2012, 29). Este concepto incluye a los actores sociales locales para definir acciones conjuntas a fin de construir una forma de vida tranquila en forma participativa.

De acuerdo con el Plan Nacional del Buen Vivir vigente (objetivo No. 6), la seguridad ciudadana se circunscribe a “identificar los principales conflictos que afectan a la colectividad, como la delincuencia común, organizada y transnacional; la inseguridad vial; la violencia de género en todas sus formas; la violencia contra niños, niñas y adolescentes; finalmente, el deterioro de la convivencia ciudadana” (SENPLADES 2014). En esta visión se incluye el ámbito de tránsito, género, niños y adolescentes, delincuencia transnacional y la convivencia social.

Desde un enfoque más local, para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, la seguridad y la convivencia ciudadanas comprende:

Un orden público ciudadano que permita el respeto al derecho ajeno y sea capaz de eliminar las amenazas de la violencia. Sus normas apuntan a garantizar los derechos de las personas y a exigir el cumplimiento de sus deberes, creando mecanismos que les permitan acceder, real y efectivamente a los procesos de toma de decisiones y al buen uso del espacio público(Municipio Quito DM 2006).

La ordenanza involucra a la sociedad quiteña y le confiere un empoderamiento para crear sus propias soluciones; faculta al gobierno local decisiones y acciones sobre

el uso del espacio en el territorio de su jurisdicción, con ello se regula el tránsito, asentamientos humanos, actividades comerciales, recreativas y se disuade disputas.

Los conceptos anteriores tienen elementos comunes como el enfoque en el delito, las víctimas y la acción preponderante del Estado; sin embargo, generar seguridad en un territorio no implica únicamente perseguir amenazas o transgresiones, sino también observar sus orígenes y otras cuestiones, algunas contrapuestas como: el rol del gobierno para garantizar seguridad y orden o un medio para coartar derechos en función de intereses privativos circunstanciales; las necesidades de quienes demandan imperturbabilidad con las de subsistencia de otros (fabricantes de armas o medios para combatir o crear inseguridad).

El siguiente cuadro resume los principales aspectos de la seguridad ciudadana desde el punto de vista del Estado:

Cuadro No. 2

**La seguridad ciudadana desde el enfoque del Estado**

Autor	Instrumento	Enfoque	Responsable
Estado Central	Ley Seguridad Pública	Política de Estado para: <ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer y modernizar mecanismos de derechos humanos</li> <li>Garantizar derecho a vida sin violencia y criminalidad</li> <li>Bajar delincuencia</li> <li>Proteger víctimas</li> <li>Mejorar calidad de vida de todos</li> </ul>	- Estado
	Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana.	Acciones concertadas y desarrolladas para: <ul style="list-style-type: none"> <li>Lograr una cultura de respeto a derechos básicos humanos</li> <li>Consolidar seguridad integral, con innovación.</li> </ul>	- Instituciones y actores sociales locales
	Plan Nacional del Buen Vivir	Identificar principales conflictos como: <ul style="list-style-type: none"> <li>Delincuencia común, organizada local y global</li> <li>Inseguridad vial</li> <li>Violencia de género</li> <li>Violencia contra niños, niñas y adolescentes</li> <li>Deterioro de la convivencia ciudadana</li> </ul>	- Estado
Gobierno Local	GAD Quito	Orden público ciudadano para: <ul style="list-style-type: none"> <li>Respetar el derecho ajeno</li> <li>Poder eliminar amenazas de violencia.</li> <li>Garantizar derechos de las personas</li> <li>Exigir el cumplimiento de deberes</li> <li>Crear mecanismos de acceso real y efectivo a: <ul style="list-style-type: none"> <li>Procesos de toma de decisiones</li> <li>Buen uso del espacio público</li> </ul> </li> </ul>	- Sociedad, Municipio

Elaboración Propia

Cada uno de los conceptos expuestos busca garantizar los derechos humanos, identificar y enfrentar los acontecimientos que atentan a la seguridad, establecer instituciones para administrar la seguridad en democracia y dar un rol importante en

la consolidación de una sociedad para vivir en un ambiente de bienestar. Sin embargo, en la práctica los conceptos aún se encuentran en proceso de construcción hasta la presente época. De las dos instituciones gubernamentales el Municipio se acerca más a sus ciudadanos por su rol en el desarrollo local.

La contrapartida de la seguridad constituye la inseguridad o temor de amenazas que las personas perciben del medio. La inseguridad más allá de representar una situación específica o real en un determinado momento constituye “un clima de temor e incertidumbre que impide a la gente ejercer plenamente sus derechos y libertades, causado por la generalización de conductas violentas y prácticas delictivas que afectan real o potencialmente la vida, la integridad física y el patrimonio de la mayoría de los miembros de una comunidad y que en muchos casos quedan impunes (Toscano A. 2012, 69). Configura una sensación y reacción natural ciudadana frente a acontecimientos de su entorno que amenazan potencialmente a su integridad y propiedad, la cual difiere del verdadero efecto de esta.

Sin embargo, las conductas violentas y prácticas delictivas no son las únicas fuentes de inseguridad, “tiene que ver con variables psicosociales, asociadas a la construcción de ‘realidades sociales’ y ‘realidades virtuales’ indeseables o deseables, las cuales incluyen “percepciones y representaciones sociales sobre los autores, causas y efectos, así como, el papel de los actores e instituciones responsables de preservar o mejorar las condiciones de seguridad de las personas, la convivencia y la tranquilidad ciudadana” (Concha E. 2002, 482).

La inseguridad es un fenómeno social, complejo y diverso (Torres 2012), presente en el subconsciente individual y colectivo que va más allá de la situación real y se instala en la percepción de las personas, conforme se multiplica o minimiza el temor e incertidumbre, proveniente de varias fuentes y actores, las cuales abordan Jorge Burgos con Patricio Tudela en la Seguridad ciudadana en Chile (Burgos y Tudela 2002, 482-483) (caso específico con características análogas en diferentes países de Latinoamérica) y Denys Toscano (Toscano A. 2012), (sin un orden y estructura específica). Esta clasificación se puede agrupar en factores institucionales, estructurales y socioeconómicos y culturales:

- Los factores institucionales son:
  - La policía, los entes de justicia y de gobierno con sus múltiples limitaciones (en casos corrupción); acciones sujetas a teorías, métodos e imposiciones de sociedades hegemónicas fuera de contexto e incongruentes con la realidad



particular o la inacción; aspectos que generan desconfianza y sentimiento de indefensión en la comunidad.

- Deficiencias en el sistema carcelario, hacinamiento, violaciones a los derechos humanos, falta de control y rehabilitación. El sistema visto así, facilita planificación, dirección y cometimiento de delitos desde dentro de las cárceles.
- El manejo político del problema que implica intereses u orientación ideológica y económica de quienes detentan el poder, su grupo de apoyo y detractores; diferencias entre la administración central y local para coordinar medidas de mitigación; convertir al problema en un arma para atacar y desacreditar el trabajo de responsables a fin de captar la preferencia con miras a elecciones, situación que incrementa la percepción de inseguridad ciudadana.
- Factores socioeconómicos y culturales que involucran:
  - La pobreza en conjunto con la desigualdad, exclusión, desempleo y marginación de una parte de la población, la cual presenta problemas para su subsistencia, se refugia en vicios (drogas, alcohol) y se involucra en situaciones al margen de la ley.
  - Situación familiar de muchos hogares monoparentales, migrantes, con maternidad y paternidad adolescente, descendencia numerosa, quienes viven en hacinamiento, con ingresos exigüos y coberturas sociales mínimas o nulas, caracteres que los exponen a conflictos y abusos, dentro de su propio círculo de convivencia mediato o inmediato.
  - La modernidad, el materialismo y el éxito con sustento en el consumismo, los cuales presentan un modelo de ser humano con la mayor cantidad de dinero, quien puede obtener lo que el mercado imponga; esto coloca grandes deseos frente a limitaciones y el dilema para acceder a estos en forma legal de muchos ciudadanos.

El consumismo es un rasgo distintivo de una parte de la sociedad moderna que se refiere a la compra, acumulación de riqueza o consumo de bienes y servicios innecesarios y por lo cual la satisfacción no se define en función de los requerimientos y confort sino para presumir la adquisición de un nivel de estatus, prestigio dentro de un grupo y una nueva forma superior de vida social. Implica adquirir bienes inútiles o para un único momento mediante el impulso de la mercadotecnia y la publicidad, vida útil corta de los productos, cultura y presión social, patologías humanas de la sociedad moderna

(obesidad, depresión), falta de identidad propia y conciencia ambiental de algunas personas (Daros 2014, 2,6). Esta situación produce el deshecho y reemplazo inmediato de los bienes que se adquirieron para satisfacer una necesidad fugaz y crea una competencia permanente entre grupos sociales que desencadena en discriminación de unos hacia otros.

- Los medios de comunicación, responsables de la reproducción y difusión de contenidos con conductas violentas y socialmente reprensibles, las cuales asimila la sociedad, las reproduce, generan una percepción disímil de la realidad o alimentan la conciencia violenta.
- Los factores estructurales incluyen:
  - Crecimiento urbanístico desordenado que dan lugar a ambientes económicos, sociales y culturales informales, con carencia de servicios básicos y algunos asentamientos humanos controlados por el crimen organizado, donde el Estado y sus políticas no llega.
  - Las diferencias sociales, la mínima comunicación interpersonal y la forma de vida cada vez más individualista; situación que desemboca en marginación y desconfianza e inhibe una mejor convivencia, solidaridad y apoyo mutuo.
  - Cultura con falta de observación a las leyes (Toscano A. 2012, 68) y solución de conflictos por cuenta propia mediante acciones de violencia como sicariato, amenazas, agresión física, verbal y psicológica, linchamientos por sospecha y sin fórmulas de juicio; situaciones que pueden quedar impunes al no ventilarse en un ente de justicia e incrementar la inseguridad, debido a desconfianza en las instituciones pertinentes o costos para acceder a esta. En Ecuador los casos más visibles de inobservación a las normas legales constituye el ámbito de tránsito (INEC 2015).

Un concepto que refuerza lo anterior expresa “la inseguridad actual vive marcada por el miedo, generado o inoculado a través de múltiples factores de carácter político, cultural social y religioso, o simplemente por medio de la sospecha, peligros y amenazas reales o imaginarias” (Ojeda S. 2015, 63). La inseguridad incluye mínimas situaciones que influyen en la conciencia social a través del miedo y temor. El miedo según Susana Reguillo (2006) es “siempre una experiencia individualmente experimentada, socialmente construida y culturalmente compartida” (Ojeda S. 2015, 25); es decir es de cada uno, proviene de las circunstancias y acciones del medio, se comparte y flota en el ambiente social.

## **Seguridad, perspectivas y tendencias**

En los actuales momentos la Seguridad Ciudadana es uno de los temas fundamentales en el diario vivir, se centra en el bienestar y convivir social de los individuos en un determinado territorio e integra el rol del Estado como garante de derechos y libertades, la paz y el orden con la sociedad como un componente más en la construcción de un ambiente favorable para la vida de las personas.

Para el Ecuador la seguridad ciudadana es un concepto en proceso de formación al que le resta un camino largo por recorrer hasta lograr una verdadera integración sociedad-Estado, objetivo complejo por las múltiples diferencias culturales, político-ideológicas, económicas, sociales y de enfoque individual. Estas diferencias se producen desde la visión de los beneficiarios y beneficios a obtener y no precisamente de la seguridad; esto es, desde la perspectiva mercantil, donde las oportunidades de inversión y rentabilidad las define quien tenga el poder en el Estado.

Los gobiernos de turno, en su afán de dar prioridad e impulsar la inversión no estatal, trataron de entregar diferentes actividades en poder del Estado a la iniciativa privada, una de las características del modelo neoliberal. Las medidas implicaron debilitar las funciones estatales para justificar la aplicación del modelo. El patrón incluye también medidas de ajuste que afectan negativamente las estructuras socioeconómicas media y baja e impulsan procesos de concentración y acumulación de la riqueza en sectores más ricos con incremento de la pobreza, desigualdad y marginalidad en estratos más pobres; caracteres con influencia directa en el crecimiento de los niveles de violencia que se justifica en las carencias de este grupo poblacional (Ciafardini 2004, 146). Resultado de la aplicación de este modelo de gobierno es el surgimiento y expansión de un patrón de ciudad amurallada, segmentada y segregada, lejos de lugares estigmatizados debido a una presunta concentración de actos de violencia (Dammert G. y Estrella 2013, 23).

El estado de inseguridad en una sociedad se considera un buen aliado de modelos que privilegian la apertura comercial y libertad económica por sobre las condiciones humanas, donde un segmento de la sociedad saca provecho de los miedos y sensación de desamparo de otra (Curbet 2009, 14), a través de soluciones particulares e inmediatas. La industria de la seguridad privada se constituye en la respuesta privada más lógica a la sensación de inseguridad, miedo o temor de las personas en un determinado momento. La seguridad privada aparece cuando se observa en la sensación de desamparo de la sociedad un motivo de grandes

oportunidades comerciales y mientras la capacidad del gobierno no alcance o se contraponga con la eficiencia de las medidas pertinentes para la remediación.

Otro fenómeno importante que amenaza la seguridad no únicamente de los ciudadanos sino también la de los Estados es la transnacionalización de delitos. Comprenden grupos humanos que desarrollan actividades delictivas al margen de la ley de manera organizada en busca un beneficio económico, para lo cual utilizan la violencia. Su dimensión trasciende fronteras geográficas, culturales y lingüísticas, vulnera la capacidad de control del Estado a través de la intimidación y corrupción, sus operaciones se realizan a nivel regional y mundial, mantienen estructuras y conexiones en varios países y tienen una gran capacidad económica y para retar a autoridades locales e internacionales.

En los últimos años el gobierno del Ecuador recibió muchos recursos provenientes de un alto precio y mejora en la gestión del petróleo, los cuales se utilizaron para realizar inversiones y reforma al sistema de seguridad. La caída de ingresos petroleros por el desplome de los precios de este bien hace obvio el impacto negativo en la economía nacional, en el empleo de la ciudadanía y en los presupuestos del gobierno lo que le obliga a tomar medidas de recorte, priorizar inversiones en determinadas áreas, entre ellas la seguridad. Los efectos de las medidas que el gobierno tome en el momento de crisis se podrán evaluar en el tiempo mediante los resultados provenientes de los principales indicadores de seguridad ciudadana.

La situación actual en el país en el que el gobierno impulsó una inversión significativa en lo social y de infraestructura no cambió el sentido, patrones y caracteres en la forma vida de la sociedad de manera significativa, se mantiene un régimen mercantil, acumulador, excluyente y con diferencias de clase social. Las previsiones de corto o mediano plazo más conservadoras no prevén un gran cambio en los patrones, descritos, mismos que pueden acentuarse o mantenerse. En el ámbito de seguridad, lo privado juega más un rol cada vez más preponderante por el incremento del desafuero, pérdida de valores, mercantilización, debilitamiento del Estado, globalización de delitos, conflictos internos y externos.

### **Violencia: Contexto de la Violencia**

Como uno de los precursores de la inseguridad aparece la violencia que se define como “una acción intencional del uso de la fuerza o del poder y por la cual una o más personas producen daño físico, mental (psicológico), sexual, en su libertad

de movimiento o la muerte a otra u otras personas, o a sí mismas, con un fin que puede ser predeterminado o no”. Esta definición se reconoce tres aspectos básicos de la violencia: la intención, el daño y el objetivo por el cual se produce la coacción (Concha E. 2002, 504). La primera es una relación social de fuerza en todas sus formas e intensidad de una parte de la sociedad o individuo sobre otra (o) sin miramiento de razón; la segunda el efecto directo o indirecto que afecta el funcionamiento corporal (físico o sexual) o psicoemocional, hiere, golpea, mata, presiona, suprime derechos, limita su ejercicio o produce pérdidas materiales y económicas; y la tercera, el motivo de actuar de esa manera que involucra sostener o sustituir un poder, un conjunto de intereses concretos, un orden social, una escala de valores, o un espacio de representaciones (ideas, cultura) (Franco 1999).

El Estado central ecuatoriano reconoce como concepto de violencia, aquel que la Organización Mundial de la Salud (OMS) expresa: “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014). Este concepto va más allá del hecho y toma, incluso la amenaza y probabilidad que cause daño como parte de la violencia.

Según la Ordenanza 201 del Municipio de Quito, la violencia “se concibe no sólo desde el punto de vista objetivo, como actividad concreta que causa perjuicio a las personas, sino también desde el subjetivo, esto es, desde las percepciones de inseguridad que se producen en la sociedad; en ese sentido, abarca no solo la violencia delictiva, sino la que se expresa cotidianamente en la sociedad como afectación a la convivencia y demostración de intolerancia o de prejuicios”(Municipio Quito DM 2006). Esta definición trata de involucrar los delitos y las acciones de la sociedad como parte de la violencia. El rol principal de los municipios es la gestión del territorio y en la actualidad del tránsito; su responsabilidad se centra en la habitabilidad, el uso y la distribución del suelo, por ello es en parte garante de la convivencia ciudadana, lo demás completa el Estado central y la propia sociedad. Las definiciones que asumen tanto el Municipio como el Estado Central definirán sus acciones y prioridades en temas de seguridad, violencia e inseguridad.

Los conceptos de violencia se centran en lo operativo, personal y en la agresión de efectos directos; no se toma en cuenta otras manifestaciones, las cuales

terminan por herir en forma individual o colectivamente, en razón de que quienes lo causan están en el poder y para lo cual hay justificativos “piadosos”: en nombre de la democracia, la legitimidad de la investidura, el desarrollo del país, entre otras.

No se toma en cuenta que la violencia, como lo expresa Cornelio Merchán en su artículo la Seguridad Ciudadana a partir de la Justicia Social, “es esa forma extrema de relación social que se produce cuando las posibilidades de comunicación y entendimiento se reducen a cero [...], es resultado de un modo de organización social en crisis” (Páez 2004, 65-66). Implica una forma de vida que privilegia sus propios intereses y en función de ello la comunicación se limitan a lo mínimo, por tanto, deja a una parte de la sociedad en carencias y sin vías de solución a sus problemas, lo cual desencadena en una lucha por la sobrevivencia, y la satisfacción de necesidades y ambiciones mediante métodos violentos o antisociales. En el conjunto social las actuaciones se vuelven repetitivas en una permanente disputa de contrincantes, prima el desorden, irrespeto a los más elementales valores y derechos hasta convertirse en la sociedad en crisis.

La violencia es el resultado de un determinado conflicto donde los actores alcanzan un clímax de exacerbación de sus ánimos y que no se logró resolver en un cierto momento por medios pacíficos (comunicación) y atentan a su integridad física o psicológica. Los conflictos que derivan en violencia son de orden social, político, de género, intrafamiliar, económico y cultural, los cuales dan una pauta para entender los orígenes y el tratamiento adecuado a darse a estos inconvenientes.

La violencia se puede categorizar según distintas variables (Buvinic, Morrison y Shifter 2002, 5):

- Los individuos que sufren violencia: mujeres, niños, hombres jóvenes, ancianos, incapacitados.
- Los agentes de violencia: Pandillas, narcotraficantes, jóvenes, muchedumbres, el propio Estado, la sociedad.
- La naturaleza de la agresión, referente al objeto de afectación personal: psicológica, física o sexual.
- El motivo: Política, racial, económica, instrumental, emocional, clase social.
- La relación entre la persona que sufre la violencia y la persona que la comete: parientes, amigos, conocidos o desconocidos.
- Por los actos violentos: violencia doméstica al interior del hogar y la social o

de fuera de la familia, de una relación consensual o matrimonio.

Las causas que dan origen a la violencia comprenden:

- Desequilibrios socioeconómicos, que segrega, excluye y limita la calidad de vida digna a una parte de la sociedad; lo cual implica pobreza, miseria, falta de oportunidades, desempleo, hambre, migración, cobertura mínima de salud y educación, hacinamiento, descontento y degeneración social; estos al procurarse la satisfacción de sus elementales necesidades generan niveles de violencia (agresiones, asesinatos, secuestros, asaltos, robos, hurtos, violaciones). Los desequilibrios parten de políticas de ajuste económico, modelos de gobierno que piramidizan la riqueza y promueven apertura económica desigual.
- Culturas sociales de carácter autoritario que caracteriza una forma de vida, como el sistema patriarcal del cual se deriva el machismo o déspotas y abusadores; el resultado es violencia intrafamiliar o de género (femicidios, ataque físico y sexual, violencia contra niños y adolescentes) y opresión, avasallamiento, humillación, atropellos a ciudadanos vistos con menor jerarquía por otros.
- El racismo y diferencia de clases sociales, es otra fuente de violencia que consideran a una determinada raza o nivel económico como superior o dominante, por tanto, con mayores derechos sobre los demás, se incluyen migrantes. Esta situación desemboca en discriminación y agresión, únicamente por tales condiciones.
- Se incluye la acción del Estado y el poder político que en la mayoría de casos está al servicio de clases socioeconómicas dominantes (20% de la población) y en desmedro de la mayoría con menos posibilidades de alcanzar una condición de vida favorable (80%). Esta causa se hace visible cuando afectados reclaman sus derechos y son reprimidos o simplemente por la exclusión y desatención. En el Ecuador a diciembre 2014 la pobreza representa el 22,49% de la población(INEC 2016).
- Cultura y forma de vida más individualista, desconfiada y menos comunicativa, por lo cual existen menos interrelaciones amistosas entre los miembros de una misma comunidad, familia, barrio, otros.

- Cultura de tránsito con cifras significativas de accidentalidad por irresponsabilidad, desconocimiento, uso de sustancias prohibidas, crecimiento alto del parque automotor.

La violencia y la inseguridad constituyen limitantes para el desarrollo de una sociedad, afectan oportunidades de inversión y relaciones comerciales. La seguridad económica, social y política representa uno de los aspectos importantes a tomar en cuenta y reconocer para invertir y fortalecer relaciones de intercambio nacional e internacional.

### **El Estado: Definiciones**

El Estado es uno de los participantes fundamentales en el control de la violencia, inseguridad y provisión de seguridad. Desde inicios sus fines superiores y normas de convivencia se centran en incluir a todos los ciudadanos; organizarlos en una comunidad donde exista una forma de vida pacífica entre sí, a cambio de renunciar a toda acción antisocial que afecta el desarrollo individual y colectivo; así como, darles protección de amenazas externas; fuera de aquello se obligaría a quienes trascienden los dictámenes establecidos mediante instrumentos acordes a cada época y lugar (normas jurídicas, prisión, represión, judicialización, castigos físicos, económicos, expulsión y muerte).

En el devenir del tiempo se crearon clases dominantes y dominadas, ricas y proletarias; el poder en la administración del Estado transformó las bases de su creación y lo convirtió en un instrumento al servicio de quienes ostentan tal potestad o autoridad; por tanto las acciones que este emprenda siempre se circunscribirán alrededor de las aspiraciones de los detentores del poder y aquellos con sus derechos en menoscabo buscarán retribuciones con medidas antisociales individuales o colectivas, lo cual desemboca en violencia.

Lo anterior se resume en el siguiente concepto de Estado “es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima. Es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima y para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan”(Weber 2001, 2-3).

En principio, siempre que haya autoridad con alguna inclinación política o



ideología, también existirá una contraparte disconforme a la cual deba obligar a aceptar la forma de gobierno, políticas, acciones o decisiones, convirtiéndose en una fuente de violencia por la diferencia de alguien al sentirse con afectación o en exclusión y por imponer desde la otra en razón de hacer cumplir los preceptos legales.

### **Políticas públicas de seguridad: Definiciones**

Las políticas son las principales herramientas o directrices del Estado para desarrollar acciones y mover recursos en torno a una situación o ámbito que la ley le confiere como administrador de la sociedad. Por su procedencia y destino se convierten en públicas y se orientan a dar solución a problemas que la sociedad atraviesa en un momento determinado, en función de la gravedad y prioridad de estos, la disposición de recursos y/o la consideración del gobernante y los afectados.

En este contexto, las políticas públicas constituyen un “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo 2003, 15). Las decisiones y acciones de las políticas públicas se enmarcan los ámbitos económico, social, político, la seguridad y otros.

En el ámbito de la seguridad ciudadana comprenden medidas y acciones necesarias para dar solución prioritaria a problemas que afectan la convivencia ciudadana, esto es su integridad física, psicológica, sexual, a sus propiedades, recursos, las actividades productivas, el modelo de gobierno, formas y calidad de vida, entre otras.

La acción de las políticas se sustenta en medios jurídicos para garantizar legalmente los resultados y beneficios a los ciudadanos. En este sentido y en seguridad ciudadana estas políticas buscan asegurar una convivencia y cultura pacífica; prevenir la violencia, discriminación y el cometimiento de delitos e infracciones (Asamblea Constituyente 2008, Art. 393).

De acuerdo con (Gómez 2006), una política pública de seguridad ciudadana es:

Un conjunto organizado y estructurado de acciones, que buscan generar situaciones, bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad.

La definición se enfoca en las acciones para construir un escenario de convivencia ética, legal y moral para los ciudadanos con condiciones de vida adecuadas, satisfacción de sus necesidades y respeto de su cultura.

En términos prácticos estas políticas generalmente se enfocan en el control del delito por el Estado y para ser ciudadanas requieren la participación de la sociedad; esto deriva en acciones que se acomodan a los intereses y objetivos de quienes los ejecutan, sea desde la visión conservadora o social. Los dos enfoques originan dos modelos de políticas que son fácilmente identificables: de inclusión social y de exclusión.

En un contexto general la inclusión social es el “proceso de empoderamiento de personas y grupos, en particular los pobres y los marginados, para que participen en la sociedad y aprovechen las oportunidades”(Robert 2015, 38). Se pretende recoger las diferencias individuales y diversidad de las personas para visualizarlas como una posibilidad de riqueza social y tenerse en cuenta en escenarios políticos, sociales, laborales y organizacionales y, a partir de allí definir políticas, programas y proyectos encaminados a favorecer la equidad y la igualdad sin importar características físicas, mentales, sociales, contextos culturales, etc. (Vallejo, y otros 2012, 11). Las políticas que se generen sobre este factor implican orientar acciones y recursos para incluir especialmente a grupos vulnerables en el desarrollo del Estado, mediante medidas sociales concernientes en infraestructura educativa, salud y participación ciudadana.

La exclusión es un “proceso de alejamiento progresivo (de un grupo social) de una situación de integración social en la que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad hasta las situaciones de exclusión más graves (Hernández 2008, 32).

Es un “proceso o fenómeno estructural, dinámico, multifactorial, multidimensional y heterogéneo, que incluye un componente individual y que es abordable desde las políticas públicas”(Hernández, 39). En función de proceso o fenómeno afecta o produce diferentes resultados en cada objeto de acuerdo con el contexto o entorno; es dinámico porque el impacto no se da en grupos concretos sino de manera cambiante de acuerdo con su vulnerabilidad o riesgos expuestos, contracción o ampliación; proviene de diferentes causas: pobreza, nivel educativo,

desempleo, capacidades, entre otras situadas en los ámbitos: económico, político, educativo, salud, cultura y otras; es heterogéneo al darse efectos en grupos diversos: mujeres, minorías étnicas y de género, migrantes, población mayor, con capacidades especiales. Todas las formas de exclusión son susceptibles de atenderse mediante políticas de Estado para minimizar sus efectos(Hernández, 38-47).

La exclusión junto con la pobreza constituye uno de los factores que generan violencia en la población, de allí la necesidad de atención prioritaria. En el Ecuador se consideran en situación de exclusión de manera general las minorías étnicas afroecuatorianos, grupos indígenas, de género y orientación sexual (lesbianas, gays, bisexuales, tráns, intersexuales LGBTI), esta clasificación se sustenta en indicadores de acceso a educación, empleo, servicios básicos, ingresos, entre otros (Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador – SIISE)

Los dos enfoques son la base de las ideologías político-económicas que gobiernan la administración Estado, en mayor o menor grado, especialmente la de exclusión. En términos de seguridad ciudadana y a través del tiempo, la actuación de los gobiernos se orientan en dos estrategias, por una parte impulsan la actualización de instrumentos legales y penales para el control social y requiere la corresponsabilidad de la sociedad para la prevención de delitos y violencia; por otra niega o minimiza la situación y se afirma en el control como potestad privativa y única suya o busca medidas temporales de corte político, publicitario, grandilocuente y de promoción electoral (nuevas cárceles, encarcelados, dotaciones policiales, operativos, soluciones publicitadas, casos mediáticos) al sentirse incapaz de dar soluciones oportunas y adecuadas de larga data con consideración de los efectos en el pueblo o parte de este. El objetivo mantener el estatus y evitar muestras de debilidad y reprobación social o el linchamiento mediático (Curbet 2009, 37). Los resultados reflejan la situación de la sociedad en materia de seguridad con índices de criminalidad, confianza y percepción de miedo significativos.

Los tipos de políticas imperantes y que son piezas principales de la administración gubernamental, se presentan a continuación:

Cuadro No. 3

**Modelos de políticas estatales de seguridad**

<b>Enfoque de Exclusión</b>	<b>Enfoque de inclusión</b>
Seguridad para los fuertes ante riesgos provenientes de los débiles y excluidos	Seguridad de todos los derechos de todas las personas.
Política tecnocrática, dirigida a la conservación del estatus social.	Política democrática, dirigida al empoderamiento (delegación de poder) de los débiles y excluidos.
Política centralista, autoritaria.	Política local, participativa.
La demanda de seguridad se reduce a la demanda de penas y de seguridad contra la delincuencia.	Desmontar conceptos vagos de la demanda de penas en la opinión pública y reconstruir la demanda de seguridad como demanda de seguridad de todos los derechos.
Toda la política de seguridad es política criminal.	La política criminal es un elemento subsidiario en el seno de una política integral de seguridad de todos los derechos.
Política privada de seguridad. La seguridad es un negocio. Los ciudadanos se convierten en policías.	Política pública de seguridad. La seguridad es un servicio público. Los policías se convierten en ciudadanos (policía comunitaria).
Aceptación de la desigualdad y autolimitación del uso de los espacios públicos por la víctima potencial	Afirmación de la igualdad y uso ilimitado de los espacios públicos por parte de todos.
Seguridad a través de la reducción de los derechos fundamentales (eficiencia penal, derecho a la seguridad).	Seguridad en el marco de la Constitución y de los derechos fundamentales (derecho penal mínimo, seguridad de los derechos).
Seguridad como política de la fortaleza interna.	Seguridad como política de una sociedad abierta interna.

Fuente: Baratta, Alessandro. 2001 en(Curbet 2009, 164)

El cuadro muestra un conjunto de características que se identifican con un modelo de administración gubernamental vigente en la mayoría de países, en diferentes épocas, con orientación a clases sociales altas y económicamente fuertes (conservador), quienes sostienen el poder y por tanto deben dárseles las atenciones del caso. Los demás deben acomodarse a esta forma de gobernar y tratar la seguridad ciudadana con los recursos que sobran o con su propia capacidad hasta la justicia con mano propia cuando el abandono estatal se logra niveles significativos en la ciudadanía.

Las políticas bajo el enfoque inclusivo no excluyen las características descritas en su totalidad; por una parte, se trata de atender a la población y por otra es necesario mantener el poder del gobernante. En el enfoque exclusivo los problemas de seguridad ayudan a mantener ocupados a los ciudadanos, mientras se ejecutan acciones y políticas reaccionarias en otros campos, entre estas: ajuste de tipo económico y social para beneficiar inversiones de capital privado y mejoras en su

retorno, las cuales impactarán en la precarización laboral, el costo de la vida de los ciudadanos y con ello agudización de la pobreza y desigualdades, en un proceso permanente.

En el Ecuador las políticas de seguridad son potestad del Gobierno Central, en lo concerniente a lo judicial, policial, seguridad del Estado, económica, otras. Las administraciones seccionales o Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), entre ellos Quito Distrito Metropolitano, tienen competencia en la administración de su territorio sobre diferentes ámbitos: usos, distribución, explotación racional, desarrollo, protección a ciudadanos, tránsito, cultura, medioambiente, participación, inclusión y equidad.

Al conjunto de competencias se agregan otros elementos para complementar el sistema de seguridad como la planificación urbana, dotación de servicios en forma equitativa e incluyente, procurar el desarrollo de todos los grupos, especialmente los más vulnerables, impulsar la cultura entre otros; sin embargo, en la práctica los resultados no son los más representativos.

Las políticas y directivas que la administración del Estado dispone para la atención a la seguridad ciudadana se sustentan en la Constitución del Ecuador y otros instrumentos legales y administrativos que se muestran en la tabla siguiente:

Cuadro No. 4

**Instrumentos legales de apoyo a la seguridad ciudadana en el Ecuador**

<b>Norma</b>	<b>Contenido o Ámbito</b>
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).	Competencias y responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD en materia de seguridad y otros para Consejos Provinciales, Municipios, Juntas Parroquiales.
Ley de Seguridad Pública y del Estado	Disposiciones para administración de la seguridad nacional, entes ejecutores y coordinadores.
Ley Orgánica de la Policía Nacional	Normativa relativa a la gestión y operación de la policía nacional, sus ámbitos de competencia.
Ley Orgánica de Defensa Nacional	Mecanismos para la protección externa del Estado y el rol de las Fuerzas Armadas.
Plan Nacional del Buen Vivir	Objetivos y políticas para el desarrollo del país en diferentes ámbitos prioritarios, entre los cuales implica la calidad de vida y seguridad ciudadana.
Plan Nacional de Seguridad Integral	Mecanismos para la gestión de la seguridad integral nacional que apoya el “Buen vivir”.
Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad	Medidas de apoyo a la aplicación del Plan Nacional Seguridad y del Buen vivir.
Decretos Ejecutivos	Cambios en instituciones o similares pertenecientes al ámbito de la seguridad, otros sobre el tema
Planes Estratégicos Institucionales	De instituciones que integran el Sistema de Planificación para la Seguridad Integral: Policía, Fuerzas Armadas, Ministerios y otros.

Elaboración Propia

Las políticas del Estado deben orientarse en función del beneficio a la sociedad, con el fin de alcanzar desarrollo en un ambiente de convivencia pacífica. La participación y consulta ciudadana es clave en el ciclo de la política, es decir, la sociedad debe ser incorporada en el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

### **Políticas: La reforma al sistema de seguridad**

Dentro de las políticas de seguridad que el ejecutivo ecuatoriano impulsó, en años recientes se inició una reforma al sector de justicia y seguridad con diversos cambios en la fuerza pública y militar, Función Judicial y Subsistema de Rehabilitación.

El sistema judicial venía de una crisis aguda en lo estructural, con jueces de bajos niveles para argumentar y actuar jurídicamente y expuestos a la corrupción e impunidad (Guerrero 2015). La reforma se enfocó en disminuir la impunidad, permite un mejor acceso y cobertura de la justicia y desarrolla un marco legal que sanciona la corrupción y mejora la confianza en el sistema (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014); a lo anterior se suma recursos (materiales, técnicos, humanos, tecnológicos, legales) para desarrollo de un trabajo eficiente, separación de la función administrativa y técnica, entre los principales.

Todo lo descrito representa un gran esfuerzo e ingentes recursos económicos; sin embargo hay debates centrados en la independencia frente al ejecutivo y la aplicación del sistema oral para optimizar la práctica de la justicia.

La independencia es una figura que exige la “inexistencia de condicionamientos capaces de plasmarse en interferencias en la actuación de la administración de justicia” (Pásara 2014, 1), la cual puede provenir de otras funciones del Estado y sectores con poder político o económico. Históricamente siempre hubo controversia por cuanto la Función Judicial dependía para su nombramiento de la Legislatura y quienes decidían al respecto eran las mayorías de coyuntura en función de acuerdos. Actualmente se cuestiona esta figura sobre la base de actuación judicial frente a casos emblemáticos derivados de la protesta policial del 30-s, entre estas: caso Mery Zamora, Cléver Jiménez, RTV Ecuador, César Carrión y otros casos provenientes de hechos suscitados en protestas sociales o ejercicio del periodismo; se incluye las tareas que desarrolla la Judicatura al convertirse en Juez de jueces (Pásara 2014).

Los cambios en la fuerza pública van desde modelos de gestión, dotación de

medios, formación e infraestructura hasta mejoras salariales. Con base en los lineamientos de la reforma de justicia, las Fuerzas Armadas y Policía Nacional lograron acuerdos interinstitucionales de cooperación con organismos internacionales de seguridad e inteligencia, para mejorar su trabajo frente al crimen organizado transnacional (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014).

En el ámbito penitenciario se destaca la mejora en infraestructura que “respete la condición humana y crea un ambiente propicio para la efectiva rehabilitación y posterior reinserción social de las personas privadas de la libertad, a través de programas educativos, laborales y recreativos”, baja del hacinamiento y otros (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 49).

En el tema procesal la reforma de justicia se orienta en mayor medida al ámbito penal, las últimas reformas legales se concentran en esto. En materia civil aún no se estable un nuevo Código de Procedimiento Civil (CPC), el vigente presenta un modelo caduco en base a su última reforma del 2005 (Aguirre 2013).

Los cambios que se aplicaron al sector de justicia revitalizan una función importante en el sistema democrático y la aplicación de la ley. Esta reforma no es un proceso privativo nacional, algunos países de Latinoamérica se encuentran en esto los últimos 25 años, con resultados diferentes en su impacto y evaluación por cada uno (Guerrero 2015).

## **Actores**

### **El Estado**

El Estado es una institución necesaria e irremplazable para mantener la integración y representatividad de una sociedad, bajo determinados cánones, aceptados por su mayoría y ante cualquier desorden o transgresión a tales normas. Al Estado se lo puede considerar en una “doble vertiente de estructura institucional como forma de gobernanza social, de gobierno en sentido amplio (normas, instituciones, procesos políticos regulados por el derecho), y como actor internacional” (Vilanova 2011, 15). Se reconoce el rol institucional con un gobierno, una estructura político-administrativa de diferentes sistemas y niveles, tener límites dentro de los cuales exista una soberanía, legitimidad e identidad para definirse y determinarse y una capacidad para relacionarse con el exterior entre diferentes actores en función de intereses propios y colectivos en diversos grupos. Un Estado debe tener la capacidad de conservación, de adaptación a los cambios y exigencias del medio; estar en condiciones de alcanzar objetivos colectivos propios; y ser capaz de mantener la integración y aumento en la cohesión de

sus partes (Vilanova 2011, 18).

Se pueden identificar tres tipos de Estado, en primer lugar se tienen a aquellos que disponen de sistemas políticos y económicos con un funcionamiento efectivo y alta estabilidad interna; luego se agrupan quienes presentan periodos cortos de inestabilidad o crisis y/o zonas donde el gobierno no puede ejercer la soberanía interna y no hay amenazas a su integridad; por último están los Estados fallidos o ingobernables, con largas etapas de crisis, incapaces de ser eficaces en las variables antes descritas y los Estados de facto que se dan en territorios de algunos países por diferencias políticas internas u otras (Laborie 2011, 39).

El Estado por definición reclama el monopolio de la fuerza y coerción legal (Weber 2001, 2-3) y la ejerce a través de sus niveles de autoridad y representación administrativa central (gobierno) “justificada por algún tipo de ideología, autoridad que controla la única forma de violencia legítima dentro de un territorio determinado, ya sea frente a enemigos externos a o al interior de él” (Vacas 2014, 196). Bajo estas premisas el gobierno ejerce su poder de coerción con el apoyo de la fuerza pública, de acuerdo con los preceptos que dicta la ideología o intereses de quienes detentan el poder en un determinado momento. Las acciones traen afectación a algunos grupos quienes en su afán de defender sus justas aspiraciones políticas, sociales, económicas u otras reclaman y es el Estado a través del gobierno quien debe contener el desorden con medidas violentas, confrontación, persecución y otros.

La estructura del Estado se compone de varias instituciones con competencias en la seguridad interna y externa. En el Ecuador las principales son: gobierno central, gobierno local, sistema de justicia y rehabilitación social, Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Policía Civil Metropolitana; Secretaria de Riesgos y de Inteligencia.

El gobierno central tiene a su cargo la gestión del país en los temas que tocan de manera general a todo el territorio (económico, social, seguridad, relaciones internacionales), dirige y controla las fuerzas del orden, dicta las políticas de Estado y propone las regulaciones necesarias para facilitar el mandato de quien ostenta las diferentes dignidades a este nivel, entre otras.

Las directrices que se emiten con estas competencias no siempre se entienden o favorecen a todos y por tanto se presentan oposiciones y reclamos que desembocan en acciones de violencia, donde, de un lado se contiene y reprime y del otro se busca ser escuchado inclusive con medios violentos (palos, bombas caseras, piedras, otros).



En este aspecto los diferentes gobiernos centrales tuvieron que enfrentar movilizaciones de diversos grupos sociales (salvataje bancario, Dayuma, 30-s, ley de herencias, otros) con resultados fatales en las dos facciones (heridos, encarcelados, muertos, golpeados, enjuiciados).

El gobierno nacional junto con organismos pertinentes (policía, justicia, ejército, cárcel) son responsables de la seguridad a toda la población a nivel interno. La actuación del Estado a través de las autoridades de sus diferentes instituciones en la seguridad ciudadana implica políticas, acciones, atribuciones y responsabilidades que le confíen a sus diferentes órganos de gobierno y niveles administrativos de cada uno los diferentes cuerpos jurídicos vigentes, desde la Constitución hasta las menores formas legales aplicables en favor de mantener un territorio libre de amenazas, una población segura, enmarcados en un contexto de desarrollo que procure la inclusión y participación social en la definición, construcción y evaluación de las principales medidas para asegurar condiciones de vida dignas, convivencia ciudadana en paz.

El rol del Estado en la seguridad lo reconoce la sociedad quien exige que sea el principal garante y depositario de la protección ciudadana frente a los riesgos de la violencia y la inseguridad, por ello “exige mano dura a la fuerza pública y al conjunto de los aparatos estatales para que se protejan sus bienes y vidas”(Carrión 2002, 45). Lo anterior implica la persecución de delitos y transgresores para procesarlos y encarcelarlos al amparo de normas vigentes. Las tareas alcanzan la seguridad externa que implica la defensa del territorio y estar abocados a posibles deflagraciones militares con otros Estados o entes transnacionales al margen de la ley. El gobierno central tiene la facultad de declarar estados de emergencia y movilización por casos especiales, con lo cual puede hacer uso de recursos públicos y privados sin emplear los procedimientos legales normales. Estas potestades le confieren discreción para gobernar y usar la violencia como medio de coerción ante cualquier oposición.

La policía nacional comprende un grupo significativo de elementos con formación de tipo militar y una estructura administrativa vertical rígida compuesta por varios niveles jerárquicos. Su acción se centra en preservar el orden y prevenir el cometimiento de delitos, detener a ciudadanos por orden de la justicia, en situación de flagrante delito y atender denuncias de la comunidad. Desarrolla otras actividades en apoyo a riesgos, control del orden, espacio público y bienes privados. A esta

institución en algunas circunstancias se cuestionó su acción al vincularla con violación a los derechos humanos, en la actualidad está inmersa en un proceso de cambio a una entidad armada de tipo civil y comunitaria con un modelo de gestión a través de distritos, circuitos y subcircuitos sin desmontar su conformación jerárquica, tiene equipamiento necesario y algunas especialidades para atención específica. A esta institución la afecta los niveles de confianza de parte de la ciudadanía al percibirlos en problemas de corrupción.

El rol de las fuerzas armadas se centra en la protección del territorio de amenazas externas (guerras, violencia transnacional), internas (guerrilla, terrorismo) control de armas, apoyo a gestión de riesgos y vigilancia, entre las principales. El creciente auge de la violencia y la delincuencia frente a la capacidad para enfrentarla llevó a que el gobierno actual los incluya en labores propias de la policía nacional, que es la vigilancia de ciudades, patrullaje, participación en operativos. El papel de colaboración de las fuerzas armadas con la seguridad interna se fortaleció con la aprobación de una enmienda constitucional con lo cual se faculta al gobierno a hacer uso de este recurso en cualquier situación y tiempo. Esta institución goza de una mayor aceptación y respeto por la ciudadanía en parte por su preparación y orientación, quienes tienen formación para enfrentarse en la guerra a escenarios donde las opciones son pocas y su capacidad de combatir cualquier tipo de enemigos de la paz con mayor eficacia que la policía.

El rol de los GADs es fundamental en las tareas estatales para alcanzar la seguridad de la comunidad por su cercanía a esta, aspecto a través del cual se facilita la coordinación con la ciudadanía y su participación en la construcción de su modelo de ciudad o territorio, promover una cultura con una determinada orientación y tener responsabilidades exclusivas dentro de un territorio relativamente pequeño. La Administración del Distrito Metropolitano de Quito tiene a su cargo la gestión de la movilidad (tránsito y transporte), uso del territorio (asentamientos poblacionales, industriales y comerciales), amenazas naturales (erupciones volcánicas, terremotos, inundaciones, deslaves) y siniestros (incendios).

El gobierno local no está exento de aplicar la fuerza para generar orden en el territorio de su competencia. Tiene a su cargo la policía metropolitana, cuerpo civil con el que hace cumplir el uso del espacio local. Las principales acciones en las que se involucra la policía metropolitana están el control de ventas en lugares prohibidos, hasta el decomiso de bienes por infringir esta disposición, para lo cual se utiliza en la

mayoría de casos la fuerza y violencia. Otra tarea es el control de asentamientos y el tráfico, áreas en las cuales se presentan sucesos que enfrentar con el uso de la fuerza y contención. Otros controles se ejercen a través de las comisarías municipales. Estas atribuciones involucran coerción a disposición de la autoridad local.

El rol del gobierno local en la provisión de servicios básicos a personas con menores capacidades para solventar sus necesidades es fundamental, esto representa una medida paliativa para atenuar los efectos de la desigualdad social y abandono. Por su cercanía a la comunidad facilita la coordinación y su participación en la construcción de su modelo ideal de ciudad o territorio, promover una cultura con una determinada orientación y tener responsabilidades exclusivas dentro de un territorio relativamente pequeño.

Las diferencias ideológicas, politización y aspiraciones particulares de corto plazo entre las autoridades de los niveles de gobierno nacional y local minan una gran capacidad potencial para dar una atención integral y mejorar la seguridad ciudadana en el territorio de Quito con menores costos y a largo plazo.

### **La Sociedad**

Los roles en la seguridad ciudadana, inseguridad y violencia no exige un único responsable, el Estado, sino una actuación simultánea, conjunta y coordinada con la sociedad de una manera que se aporte mutuamente para generar un trabajo con mejores resultados. Tampoco la actuación se limita al control, persecución y castigo sino involucra medidas de prevención de delitos y participación de la sociedad para evitar la materialización de estos, sin discriminar grupo socioeconómico, político, cultural, género y racial.

La sociedad es el elemento que por una parte sufre los efectos de la inseguridad y violencia y por otra se la incluye para ser un actor primordial en la prevención de estas.

De acuerdo con los conceptos de seguridad ciudadana, la sociedad es un actor más en la construcción de un modelo de convivencia ciudadana deseable en conjunto con el Estado. Su participación es necesaria en las Brigadas y Consejos Comunitarios de Seguridad Ciudadana, los cuales en la actualidad están a cargo de las del poder central y anteriormente lo aplicó el Municipio de Quito.

En la sociedad se identifican actores que generan el desafuero por motivaciones diferentes, entre estas: la pobreza, discriminación y falta de oportunidades; pérdida de valores, mercantilización, necesidades, sustancias

prohibidas, temas culturales, forma de vida, otros. Muchos de estos actores concentran sus actividades en territorios determinados, en el caso de Quito los barrios con focos de inseguridad entre otros: La Mariscal, La Michelena, Solanda, Pisullí, Ferroviaria, Carcelén, Comité del Pueblo, Condado, la Ofelia.

En este ámbito se pueden incluir medios de comunicación, quienes son responsables de la difusión de noticias, información o brindar entretenimiento. La programación o modos de difundir los contenidos constituyen un factor de influencia en las formas de percepción, sentimientos, comportamiento de las personas, construcción de imaginarios colectivos, disolución del espacio público y del tejido colectivo y en la concepción que la sociedad en su conjunto tenga sobre la seguridad, inseguridad o violencia. Analizar el efecto de los medios en la violencia puede llevar a tocar el tema de la libertad de expresión u observarse únicamente dentro de este contexto. Al respecto (Ojeda S. 2015, 78) afirma: “el debate no debe ser conductista, sino filosófico y moral”, es decir no considerarse de manera aislada sino tener en cuenta otras variables en el contexto social de la violencia, la pobreza y los atentados a los derechos humanos. Un análisis somero debe incluir además de lo descrito el rol de mediadores sociales, la carga política o cultural, entre las principales, caso en los cuales poco o nada se hacen.

Existen también otros grupos humanos, empresas, ONG's y organizaciones comunitarias y sociales con capacidad para generar cambios y aportar como actores directos en la construcción de un sistema de seguridad eficiente.

En la función pasiva frente a la seguridad y en lo que no pueden actuar, la sociedad demanda del Estado control de la violencia e inseguridad mediante políticas y acciones, que de acuerdo con (Burgos y Tudela 2002, 484-485) son:

- Establecimiento, reforma o actualización de instrumentación legal para la administración de justicia como: códigos penales, civiles u otra materia que tipifique o modifique las infracciones, faltas y delitos e incremente las sanciones o penas. Los cambios en la sociedad y en el entorno presenta nuevas situaciones, faltas y condiciones que los instrumentos legales con el tiempo requieren considerar para dar tratamiento específico y adecuado a cada caso en beneficio de la protección ciudadana, rol fundamental del Estado.
- Enfrentar el hecho delictivo mediante el uso de recursos coercitivos disponibles como la fuerza pública. Estas medidas involucran usar la fuerza para controlar,

disuadir, perseguir, castigar o dispersar a actores de la violencia e inseguridad.

- El diseño y ejecución de una política nacional y de Estado referente a la seguridad que promueva inclusión, equidad y calidad de vida digna de la población.
- Superar los problemas derivados de la delincuencia, la violencia y la in-seguridad que afectan a muchos estratos sociales en nivel de impacto y cantidad, produce pérdidas económicas y/o de vidas y degradación social.
- Mejorar el sistema penal y legislar con respecto a nuevas formas de criminalidad presentes de acuerdo con los medios tecnológicos disponibles y accesibles para la delincuencia (sistemas electrónicos, información)
- Fomentar la consolidación de las instituciones democráticas, centrales y locales para asegurar la participación de todos los sectores de la sociedad en la definición, coordinación y construcción participativa de medidas para su propio beneficio y convivencia ciudadana en paz.
- Promover un mayor desarrollo social, para reducir marginalidad de grupos sociales e integrarlos en la construcción del buen vivir.
- Articular de manera armónica medidas de prevención control y disuasión de la inseguridad, violencia y criminalidad para lograr confianza y desarrollo de la sociedad y el Estado.
- Estructurar un enfoque integral para la comprensión, asimilación y tratamiento adecuado y oportuno de la inseguridad, la violencia y la delincuencia desde un enfoque multidimensional y factorial (psicosocial, estructural, económico, legal, judicial, político y cultural)
- Establecer mecanismos para reparación de daños en víctimas de la violencia e inseguridad.

Es importante considerar que la acción por separado del Estado o la sociedad, en la práctica demuestran empeoramiento o afectación a objetivos en vez de contribuir a ellos. El Estado por su parte se involucra en el control, endurecimiento de penas lo cual genera un mayor clima de inseguridad y hasta un reto para infractores. La sociedad por si sola puede involucrarse en actuaciones que afecten la gobernabilidad e integración del Estado. La clave está en coordinar y llegar a acuerdos sobre las diferentes líneas de acción para cada uno, fuera de enfoques políticos u otros.

### **Seguridad Privada**

La seguridad privada comprende una actividad mercantil que explota económicamente el estadio de inseguridad que vive y percibe la sociedad. La seguridad privada aparece por la brecha creciente entre la capacidad real de proveer protección de parte del Estado y la sensación de seguridad que se percibe y demanda en la sociedad. El hecho expuesto convierte un derecho social y bien público de responsabilidad estatal en una mercancía en oferta a quien esté en capacidad de adquirirla. La falta de solvencia para pagar su propia seguridad de una parte importante de la población la deja sin este derecho fundamental y contribuye a producir “diferenciación social, segregación urbana y la fragmentación territorial” (Carrión y Dammert 2009, 33).

Entre los temas críticos de esta actividad está la regularización, fiscalización y control. El gobierno actual trató de legalizar el trabajo y profesionalización de los guardias privados para mejorar su rol particular en la seguridad, aspecto que aún requiere mejores respuestas. Incorporarse al sistema de seguridad ciudadana de manera eficiente significa ir contra sus principios al ser una actividad mercantil que busca ingresos, ganancias y expansión, lo cual depende de la presencia permanente del miedo y la violencia. Su dimensión actual le confiere importancia a reconocer por la sociedad y las propias autoridades de gobierno al proveer trabajo remunerado sobre todo en mano de obra no calificada difícil de emplear, con lo cual un significativo número de potenciales infractores (por necesidad) se ocupa e integra a la sociedad.

La visión económica de la seguridad mueve grandes cantidades de recursos en todos los países del mundo anualmente para “garantizar la protección de sus ciudadanos”, montos con los cuales se atenderían múltiples necesidades básicas y se mantendría un ambiente estable, incluso con mejores niveles que con las inversiones en mantener la paz.

### **Delincuencia Transnacional**

La globalización que patrocina la eliminación y/o reducción de barreras al comercio, las finanzas y otros aspectos para favorecer el desarrollo de los países a través de la libre circulación de bienes y capitales, permitió a la delincuencia local una oportunidad para superar fronteras y tomar parte e incluirse en este proceso con el fin de obtener grandes beneficios económicos. El proceso se facilita con el auge de la tecnología de comunicaciones que permite en tiempo real e instantáneamente mover recursos financieros por el mundo desde un mismo lugar, inclusive en forma

anónima. La preocupación de los estados radica en la dimensión y capacidad de actuación de los actores al margen de la ley, el potencial lesivo de gran magnitud y la extrema nocividad de sus actividades (Sansd-Rubert 2011, 177)

Las actividades ilegales que involucran delitos transnacionales son: lavado de dinero, tráfico de drogas, de armas, de personas, de órganos humanos, de tecnología y material nuclear, de recursos naturales, de flora y fauna, bienes adulterados o de sustracciones, piratería, delincuencia cibernética o informática (Rodríguez 2010). Estas actividades generan grandes cantidades de dinero, al ser prohibidas, su ingreso sube en función de los controles estatales y costos para ejecutarlos. La amenaza a la integridad ciudadana y del Estado radica en toda la violencia que se genera alrededor de estos con homicidios, destrucción de valores de la sociedad, abusos, intimidación, desorden, caos, debilitamiento de las estructuras estatales, entre otros.

Asumir la globalización implica acoger un proceso que más allá de lo comercial afecta a la soberanía, legitimidad e identidad del Estado, debilita la capacidad de los gobiernos para defender los intereses de los ciudadanos de forma privativa y ejercer totalmente el control y competencias al interior de las fronteras. Esta interacción y relación estrecha entre Estados llega a casos donde sucesos que ocurren fuera de fronteras puede influir determinadamente al interior de un país sin que exista mayor capacidad para actuar al margen de los demás en razón de los acuerdos suscritos. En este orden también adquieren mayor importancia empresas transnacionales que desafían el poder de los entes estatales locales, organismos regionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y otros entes influyentes en temas ambientales, derechos humanos, pobreza y desarrollo, quienes en un determinado momento buscan dividir y debilitar la capacidad de los gobiernos para definir sus prioridades, las cuales deben primordialmente subordinarse a la prosperidad y seguridad internacional para al bienestar global (Laborie 2011, 31,40). Estas circunstancias proveen condiciones favorables para la actuación, fortalecimiento e incremento exponencial de la delincuencia transnacional y su poder económico y político.

El negocio ilícito transnacional florece cuando existe oferta y demanda de un producto con restricciones legales para venderse de manera libre en el mercado. Las limitaciones legales, la dificultad para obtener el bien y los riesgos para su comercio ilegal genera grandes utilidades a quienes logran llevarlo al cliente, con ello se transforma en una actividad altamente productiva. Los riesgos en este proceso

proviene por la persecución permanente de autoridades y de otros grupos en la misma condición que luchan por el control de la producción, tráfico y comercialización de los productos prohibidos. La presencia de oferta y demanda de ilícitos coloca a la delincuencia en una relación en la que la ‘sociedad es al mismo tiempo víctima y beneficiaria’ de los productos en circulación bajo esta modalidad ilegal (Sansd-Rubert 2011), la propia población es quien propicia la presencia de estas actividades y favorecen su crecimiento.

El aumento exponencial de la actividad criminal transnacional le genera un fuerte poder económico y capacidad para ejercer presión y liderazgo político significativo a través del uso de la violencia para intimidar, la práctica sutil de la manipulación y la corrupción mediante sobornos a funcionarios del sistema económico y político nacional y mundial en todos los niveles y estamentos, quienes tuercen la facultad de control de las instituciones estatales. Esta capacidad de la delincuencia transnacional alcanza niveles que representa amenaza a la seguridad interior de los Estados y un riesgo a la estabilidad regional e internacional (Sansd-Rubert 2011). El nivel de poder económico y de influencia política les permite a estas organizaciones infiltrarse y corromper a más de los poderes del Estado, medios de comunicación, el sector financiero y procesos democráticos legítimos con la financiación de partidos políticos y candidatos (Mesa 2008). Las acciones alcanzan hasta secuestrar territorios donde no existe presencia de entidades estatales.

La capacidad del crimen internacional para diseminarse por el mundo se asienta en su conformación organizacional de redes complejas, especialistas en determinados ámbitos, flexibles, capaces de adaptarse a las medidas de seguridad de los Estados y de asociarse con otras para desarrollar sus operaciones eficazmente en un escenario internacional, bajo modelos económicos de un holding o de tercerización (Carrión 2012, 150). En la forma de operación de estas redes resalta la articulación del narcotráfico a otras de tipo complementario o similares, entre estas: tráfico de armas, de personas o lavado de dinero.

Las características descritas les permite evolucionar, evitar confrontaciones y asociarse en vez de destruirse entre sí, dividir el mercado, colaborar para infiltrarse en las instituciones estatales y adaptarse permanente a circunstancias y escenarios donde desarrolla su actividad con lo cual se alcanza una dimensión integral en varias aristas: magnitud global en lo geográfico, carácter transnacional en lo étnico y cultural, multiformes en su estructura y gestión, y pluriproductivas (múltiples



fuentes) en la disposición de productos lícitos e ilícitos que trafican (Sansd-Rubert 2011, 179).

La actuación del crimen organizado amenaza a los Estados de diferentes maneras:

- a) Mediante flujos de capital masivos y lavado de dinero que afecta la integridad del sistema financiero. La labor se facilita con numerosos instrumentos financieros, entre los cuales se destaca: paraísos fiscales, fondos de inversión o sociedades pantalla, a través de los cuales se oculta y blanquea los recursos provenientes de las actividades ilícitas.

Inducción a desequilibrios económicos, recesión, inflación, distribución ineficiente de ingresos, afectación de mercados, desregulación económica estatal, pérdidas de productividad, sobrevaluación monetaria, inestabilidad por la volatilidad de capitales.

- b) Alta diversificación del comercio ilícito que dificulta el control y no excluye a ningún Estado.
- c) Alta capacidad de las organizaciones delictivas para moverse y asentarse en un nuevo territorio sin detener la operación si los controles de un Estado los afecta.
- d) Vulneración de fronteras y desarrollo de actividades en varios territorios al mismo tiempo en el tema de tráfico de drogas y lavado de dinero, por la facilidad del comercio electrónico.
- e) La actuación criminal se liga a la migración; específicamente al tráfico ilegal de migrantes y lo que esta actividad puede generar y significar a nivel de la población y relaciones entre Estados: muerte, esclavización, prostitución forzada, delincuencia por mandato; asuntos diplomáticos, entre otras (Sansd-Rubert 2011).

El nivel de amenaza de este fenómeno llevó a crear cooperación en el ámbito regional, mundial, organismos internacionales y otros. A nivel regional se crea el Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), de la cual es miembro el Ecuador. Este órgano es una instancia permanente de consulta, coordinación y cooperación entre los Estados miembros para enfrentar la seguridad interna y los efectos de la delincuencia internacional.

El Ecuador por estar entre dos países reconocidos por la producción de

narcóticos (Colombia y Perú) se convirtió en país de paso. Para mantener el control y que el problema no se desborde las autoridades realizan grandes esfuerzos en detener cantidades significativas de estupefacientes.

En síntesis, un problema local rebasa fronteras y se convierte en una gran amenaza capaz de poner en peligro la seguridad interna y externa, la subsistencia y coexistencia de las sociedades, la independencia de los gobiernos, la integridad de las instituciones y sistemas financieros, la democracia, estabilidad económica y el equilibrio en las relaciones internacionales(Sansd-Rubert 2011), con ello la circulación lícita, de bienes y servicios legales, turismo, cultura, tecnología, entre otras.

### **Costos de la violencia e inseguridad**

La inseguridad promueve un clima de inseguridad y violencia, lo cual genera costos. Estos costos afectan al ciudadano que recibió un tipo de violencia o crimen, la sociedad en conjunto y el propio Estado, en igual forma estos no son únicamente de tipo económico o material, incluyen intangibles, sociales y otros. De acuerdo una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo BID (2015), los costos relacionados con crimen o violencia son:

Cuadro No. 5

#### **Tipos de costos asociados al crimen y la violencia**

<b>Tipo de Costo</b>	<b>Efecto</b>
Costos Directos	Resultado de crímenes: lesiones, daños y pérdidas.
Costos de prevención del crimen	Gasto público y privado en seguridad.
Costos de respuesta al crimen	Costo de mantener sistema judicial.
Costos Indirectos o Intangibles	Cambios en el comportamiento debido al temor o los costos para las familias de las víctimas.
Costos Externos	Derivados de no aceptar voluntariamente una consecuencia negativa del crimen. Ejemplo, por asalto: la propiedad robada, los costos médicos, los salarios perdidos y el dolor y sufrimiento de la víctima
Costos Sociales	Aquellos que reducen el bienestar total de la sociedad. Ejemplo, los costos médicos y salarios perdidos que pudieron destinarse a otros fines.

Fuente:(Jaitman 2015, 1-2)

## **Capítulo Uno**

### **Diagnóstico de la Seguridad Ciudadana en Quito y Ecuador**

Analizar la seguridad ciudadana implica visualizarla en sus principales componentes que la definen, influyen o modifican su estado; aspecto central para el cual se presenta a continuación el segundo capítulo de esta investigación.

Como objetivo principal se pretende mostrar un panorama sobre la situación de la seguridad ciudadana en el Ecuador y el Distrito Metropolitano de Quito en los últimos años. Se trata de desglosar los elementos y variables de influencia a través de un conjunto de indicadores estadísticos, los cuales faciliten el establecimiento de una determinada posición, a partir de una evaluación cronológica de estos.

Otro de los fines de este capítulo es el acercamiento de la investigación a la definición de aspectos relevantes de la gestión estatal central y local en torno de la seguridad ciudadana, las limitaciones y brechas para alcanzar una de las principales aspiraciones de la población y, fundamentalmente delinear en sucesivo, elementos de aporte al mejoramiento de esta, con sustento en los resultados provenientes de las fuentes adecuadas.

#### **1.1 Políticas de seguridad en Quito y el Ecuador**

El Estado a través de sus diferentes instituciones, niveles y autoridades formula políticas y emprende acciones tendientes a crear un clima de seguridad y mejorar la convivencia ciudadana que favorezca el desarrollo de la sociedad ecuatoriana.

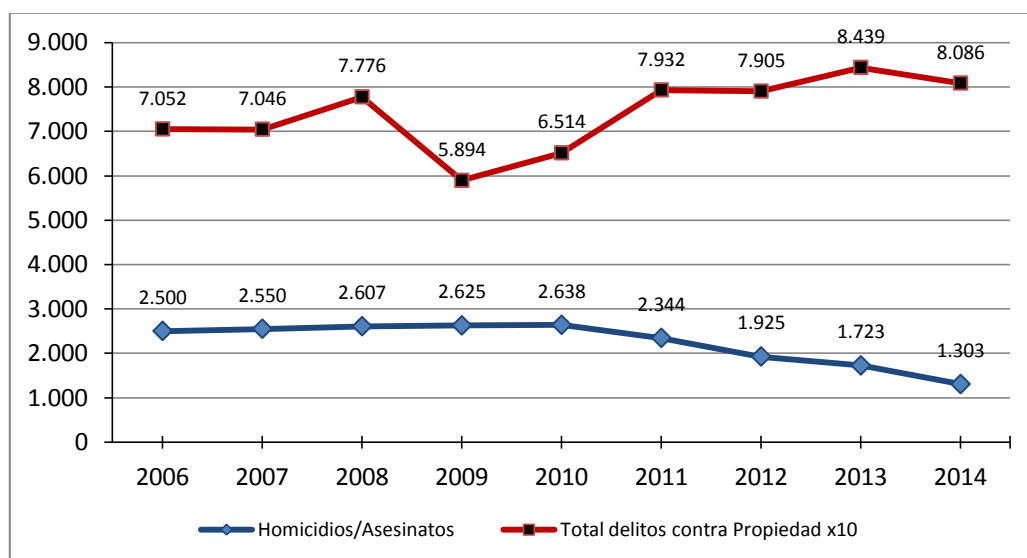
Las principales políticas de los últimos 5 años en materia de seguridad ciudadana se enfocan básicamente en modernización e incremento de infraestructura policial, de justicia, rehabilitación social, emergencias y riesgos. Las medidas incluyen recursos físicos, materiales, humanos, procesos internos, nuevos procedimientos, marcos jurídicos, tecnología reorientación y capacitación.

Los esfuerzos se muestran alentadores, existen resultados que muestran avances en seguridad, ver gráfico No. 1; sin embargo, la realidad aún dista para alcanzarse niveles óptimos de convivencia ciudadana pacífica en condiciones favorables para su desarrollo. Basta con atender a noticias de medios de comunicación y realizar indagaciones sobre percepciones de seguridad y

victimización para tener una visión de la situación actual.

Gráfico No. 1

**Asesinatos / homicidios y delitos contra la propiedad en el Ecuador**



Los homicidios desde 2006 (antes del presente gobierno) hasta 2014 tiene una baja promedio de -7.8% anual, demuestra progreso en seguridad. Los delitos contra la propiedad se incrementan en 1,7% de promedio anual, con un ligero descenso entre 2013-2014 de -4,2%.

Fuente: (Oviedo G. 2014), (Ministerio del Interior 2012), (Ministerio del Interior 2015).

Elaboración propia

Para cumplir con los objetivos sobre seguridad ciudadana en el Quito Distrito Metropolitano y el Ecuador, el Gobierno Central elaboró y puso en marcha el Plan Nacional de Seguridad Integral en sus versiones 2011-2013 y 2014-2017. A continuación se examina las principales políticas propuestas:

La primera política se enfoca en el fortalecimiento de las instituciones que prestan seguridad, emergencias, investigación criminal, transporte, ámbito financiero y ataques a la propiedad. En el primer caso se mejoró ingresos, dotación, movilización e infraestructura civil para policía y Fuerzas Armadas. Para emergencias se construyeron 9 centros ECU 911 que integra varias instituciones como bomberos, policía, tránsito, gestión de riesgos, entre las principales. En transporte se construye infraestructura vial con señalización debida, controles y vigilancia para bajar accidentalidad por exceso de velocidad, se cambió el sistema de licencias de conducir con 30 puntos de los cuales se deducirán las infracciones, se cambiaron las instituciones para formación de conductores y la ley para delitos en este ámbito. Los delitos contra la propiedad se atacan desde la persecución a la comercialización de bienes sin documentación legal, inutilización de teléfonos móviles robados y al tráfico de tierras. A pesar de los avances aún hay que mejorar.

Esta política y sus lineamientos se resumen en:

Política	Lineamientos
<b>1. Prevención y control de la delincuencia común en: homicidios, control de armas, robos, accidentes de tránsito, violaciones</b>	Seguridad y escolta en transporte de dinero y valores
	Placas de transporte público en techos, para ubicar vehículos robados o en secuestro exprés
	Chalecos reflectivos de motociclistas con número de placa para identificar a sospechosos de delitos
	Plan para erradicar el “chulco”.
	Cierre de cachinerías para evitar compra-venta de bienes producto de delitos
	Botones de pánico y cámaras de seguridad en el transporte público para auxilio e identificación a delincuentes.
	Control de invasiones de tierras, penalización y detención a traficantes
	Instalación ECU 911 para coordinación emergencias
	Compra de nuevos laboratorios de criminalística para delitos contra la vida
	Plan para eliminar la comercialización de bienes sin respaldo documental, provenientes de delitos, contrabando u otros
	Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas para control de armas, municiones, explosivos y otros.
	Fortalecimiento de la Policía Nacional con nuevo armamento, equipamiento, comunicaciones y otros
	Purga de malos elementos de seguridad ciudadana y mejora de ingresos
	Programa de recompensas para capturar a delincuentes o infractores peligrosos prófugos de la justicia
	Construcción de UPCs modernos, equipados y confortables
	Creación de escuela para detectives y agentes especializados para mejora de investigación criminal.
	Ejecución de Plan Nacional de Seguridad Vial: infraestructura, seguros, radares, chatarrización, carrocerías seguras, licencias.
	Medidas para reducir accidentalidad con transporte público en permanente renovación, movilidad de peatones, ciclistas y otros

La segunda política busca que la función de justicia entregue servicios eficientes mediante una reestructuración y cambios profundos en talento humano, modelo de gestión, tecnología, infraestructura civil y cooperación interinstitucional. Los cambios e incremento en infraestructura, tecnología y funcionarios son evidentes; sin embargo, se puede relacionar a la función de justicia con la ejecutiva con observación a la independencia; además el rápido crecimiento de la violencia, criminalidad y accidentabilidad deja diferencias entre la atención y la demanda. La cobertura de la función judicial se incrementó en los últimos años, aún hay brechas que cubrir para lograr un trabajo efectivo en la justicia ordinaria; en el caso indígena, el pueblo perteneciente a esta etnia se rige por sus costumbres, códigos propios y coordinación con organismos de seguridad estatal.

Esta política y sus lineamientos se resumen en:

Política	Lineamientos
<b>2. Cambios en la situación de la justicia en el país y en el sistema de rehabilitación social.</b>	Coordinación con policía y entidades de justicia extranjeros e internacionales (Interpol) para extraditar prófugos y evitar impunidad
	Mejoramiento de la infraestructura carcelaria para bajar hacinamiento con nuevos Centros de Rehabilitación Social.
	Creación de carrera profesional para Guías Penitenciarios.
	Mejora en rehabilitación social, posibilidad de estudios y capacitación
	Mejora y renovación del sistema de justicia en Consejo de la Judicatura, Cortes, Juzgados y Fiscalías.
	Mejoras en la infraestructura física y tecnológica de justicia, con nuevas, equipadas y modernas unidades para atención ciudadana
	Incremento de unidades de administración de justicia en todas las materias tránsito, penal, civil, la familia.
	Mejora en procesos de administración de justicia con juzgados de flagrancia
	Tecnología informática para sistematización y estadística judicial.
	Fomento e implantación de la oralidad procesal, aspecto aún no en aplicación
	Desconcentración y coordinación de la justicia ordinaria.
	Reconocimiento de la justicia indígena.
	Defensa jurídica gratuita para personas sin recursos económicos
	Establecer mecanismos para mediación comunitaria.
	Cambios en instrumentos legales para la administración de justicia como el Código Integral Penal con nuevos delitos y procedimientos.
	Cambios en la caducidad de la prisión preventiva, medidas cautelares alternativas y período de detención para la investigación.
	Combatir y erradicar la impunidad, agilidad y transparencia en procesos.

Como parte de la segunda política y en referencia a personas que salieron del país para evitar la sanción se coordina con policía y organismos de justicia extranjeros o internacionales (Interpol) a fin de extraditarlos y evitar impunidad, tal el caso de algunos detenidos que fugaron del centro de detención de alta seguridad La Roca en Guayaquil, el ex Asambleísta Galo Lara y otros, quienes fueron devueltos de los países de Colombia, Perú, Brasil y Panamá.

Algunos casos no resueltos totalmente son retomados para dar un tratamiento adecuado, conforme las normas legales actuales así lo facilitan, entre estos, desapariciones forzadas y tortura en el Gobierno de León Febres Cordero a varias personas, algunos vinculados con el grupo Alfaro Vive. Aún quedan muchos casos no resueltos sobre desapariciones de personas ocurridos en los últimos años; para lo cual existe un plan de recompensas de varios miles de US \$ dólares, con pocos sucesos solucionados y muchas interrogantes.

A través de esta política se ejecutan acciones para detener el avance de organizaciones delictivas locales, nacionales y con vínculos internacionales. En Quito se desarticularon diferentes grupos delincuenciales organizados dedicados a delitos contra la propiedad (robo, estruche, asaltos) y sus mercados o cachinerías, entre los cuales se pueden mencionar Marialuisas o Mamalucha y otros particulares.

En términos de prevención faltan resultados el trabajo se orienta en mayor medida al control, ya que, al desarticular un grupo, en un tiempo determinado aparecerá otra organización conformada con nuevos elementos, reciclados de otras bandas y/o aquellos no procesados con sus antiguos compañeros, para llenar el vacío de su antecesor, algunos bajo la guía de quienes se encuentran privados de libertad.

La siguiente política se enfoca en la delincuencia organizada nacional y transnacional.

Política	Lineamientos
<b>3. Trato a delincuencia organizada: narcotráfico, lavado de dinero, trata de personas, sicariato y el tráfico de armas.</b>	Elaboración y ejecución de plan nacional para combatir: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trata de personas,</li> <li>• Tráfico ilegal de migrantes,</li> <li>• Explotación sexual, prostitución</li> <li>• Explotación laboral y otros</li> <li>• Pornografía infantil y corrupción de menores</li> </ul>
	Cambios en la administración y control de sustancias estupefacientes y psicotrópicas

En estas acciones se incluye en el amparo a personas migrantes, refugiados, asilados y en calidad de deportación, para los cuales se otorgará además apoyo en casos de xenofobia, racismo o similares. En este ámbito el país abrió fronteras para recibir a personas de varios países sin mayores controles, por lo cual se infiltraron individuos con antecedentes delictivos y que afectó a la población local.

En el caso de narcotráfico y microtráfico, se realizan acciones importantes que van desde la aprehensión de sustancias prohibidas en cantidades significativas, detención de narcotraficantes y microtraficantes, precursores químicos y otros. A pesar del trabajo policial, la acción delictiva de los infractores se enfoca en adolescentes y niños de escuelas y colegios, por lo cual se desarrollan acciones coordinadas entre el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior.

La siguiente política se enfoca en la violencia de género y atención a seres humanos menores y jóvenes en situación de vulnerabilidad.

Política	Lineamientos
<b>4. Violencia de género, niñas, niños y adolescentes: pertinente con abuso, relaciones asimétricas, subordinación, desvalorización y femicidio.</b>	Las Comisarías de la Mujer pasaron a Juzgados de la Familia para una mejor atención y cobertura a esta población.
	Elaboración y aplicación de Plan Nacional de Erradicación de Violencia de Género, para combatir la violencia contra mujeres.
	Desarrollo y aplicación del Plan para erradicación de la violencia contra la niñez, adolescencia.
	Tipificación del femicidio como delito contra el género femenino en el Código Integral Penal, art. 141.
	Se cambiaron colegios para un solo género (hombres o mujeres) a mixtos.

En esta política se cambió la administración de justicia para este grupo poblacional en condiciones de vulnerabilidad, violencia, abuso, maltrato, explotación laboral. Se busca mejorar la seguridad y calidad de vida, transformar los patrones socioculturales que reproducen los roles y estereotipos de género y que inducen a la violencia entre y hacia niños, niñas y adolescentes (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014). Se busca inclusión de género masculino en tareas antes relegadas específicamente a féminas y de estas a la otra parte.

Se trata de incluir al género femenino en múltiples ámbitos, antes con mayoría masculina, entre otros el político, en el cual se tiene que elaborar las listas para elecciones en forma alternada.

La siguiente política se refiere a la discriminación. Esta directriz busca atender a personas con mayor tendencia a sufrir maltrato como: personas en abandono, en riesgo, adultos mayores, personas con capacidades especiales, migrantes, minorías. A través de esto se trata de incluir en una convivencia social sana a grupos bajo exclusión racial, edad, orientación sexual, limitaciones económicas o de otra índole, expuestos a discriminación únicamente por las características descritas. Se incluye la atención adecuada a personas con capacidades especiales y quienes padecen afecciones degenerativas.

Situaciones mediáticas como el caso de un asambleísta afroamericano o programas televisivos locales con tintes de racismo, sancionados o en proceso marcan pautas para mejorar esta situación. Se proporciona una cobertura mínima a una parte de la población adulta mayor con el bono solidario y sobre personas en abandono aún no existen centros asistenciales o de refugio coordinados o regentados por el Estado.



Esta política se resume en:

Política	Lineamientos
<b>5. Violencias sociales: discriminación por condición étnica, sexual, migratoria, edad, de nacionalidad y de discapacidad de las personas.</b>	Programas Manuela Espejo y Joaquín Gallegos Lara para atención e inclusión de discapacitados;
	Creación de normas para insertar a personas con capacidades especiales en el sistema laboral y minimizar exclusión.
	Cambios en normativa para aceptar como legales las uniones de hecho que favorece a la comunidad GLBTI.
	Tipificación de la discriminación según etnia, identidad cultural u otro en el Código Integral Penal (art. 176) con penas de hasta 5 años.
	Ley de Comunicación también contempla acciones para evitar o sancionar casos de discriminación.

La siguiente política tiene que ver con la atención al medio ambiente y la gestión de riesgos.

Política	Lineamientos
<b>6. Ambiental y gestión de riesgos: desastres naturales.</b>	Prevenir y enfrentar desastres naturales y/o antrópicos: erupciones volcánicas, inundaciones, sequía, efectos del clima, incendios forestales.
	Disminuir los efectos negativos causados por amenazas al medio ambiente, tipificar y sancionar delitos contra la naturaleza.

En esta línea se trabajó para atender problemas derivados de erupciones de los volcanes Tungurahua, Cotopaxi y Chiles a través de acciones preventivas, de reparación y mitigación. Se trabaja en infraestructura para control de inundaciones por desborde de ríos en la costa (Chone, Cañar, otros), construcción de albergues, atención de damnificados.

Para delitos medio ambientales se tienen normas que protegen la flora y fauna en peligro de extinción, se creó policía especializada y guardabosques. Casos simbólicos de este ámbito son un cóndor liberado en la sierra sur del país, a quien un cazador dio muerte y fue perseguido por este delito, recuperación del estero salado en Guayaquil. Aún quedan grandes problemas ambientales por atender, entre ellos la contaminación de ríos por personas, pueblos y empresas con químicos, basura y desechos industriales; caza indiscriminada de animales silvestres para consumo y venta (venados, puercos, guantas, guatusas, liebres, tigrillos, tortugas, otros).

Política	Lineamientos
<b>7. Relaciones internacionales, defensa ciudadana.</b>	Atención de ciberdelitos, espionaje con unidades especializadas.
	Creación y fortalecimiento de Consejos Provinciales, Cantonales, Parroquiales y Brigadas Barriales de Seguridad Ciudadana, Policía Comunitaria.
	Recuperación de espacios públicos, ordenamiento territorial, construcción de pasos peatonales, control de espectáculos públicos y de centros de diversión.
	Mejorar el entorno socioeconómico para reducir la exclusión, desigualdad y pobreza y procurar una convivencia sana a partir de la solución de problemas estructurales de la sociedad.

A través de esta política se atiende fraudes bancarios a través de internet, ciberataques a portales de entidades públicas y privadas, engaños y otros delitos informáticos. Se busca fortalecer la organización comunitaria para que asuma parte de su defensa y genere una convivencia pacífica con respeto a los derechos individuales, de las comunidades, pueblos, nacionalidades y los colectivos. Se provee espacios comunitarios para encuentro (parques), esparcimiento, turismo, diversión en algunas ciudades y provincias del país con deficiencias en este ámbito y se abrió al público instalaciones privativas de instituciones públicas.

Estas políticas son de aplicación nacional y por tanto le competen también a Quito, como parte y capital del Ecuador, las cuales se articulan bajo tres ejes principales: previsión, prevención, atención y rehabilitación; fomento de una cultura de paz; y la soberanía e integración. Estas políticas posibilitaron los últimos años mayor aplicación a la atención mediante infraestructura, recursos (humanos, materiales, tecnológicos, económicos), cambios en la gestión de justicia, entre otros. Es importante tomar en cuenta el incremento poblacional ecuatoriana (1,8% anual proyección INEC) y la migración que ejercen presión e incrementan las necesidades, con lo cual las acciones quedan insuficientes en poco tiempo, de allí la necesidad de mantener una permanente acción de todos los entes involucrados para mantener un clima de seguridad razonable.

En el Estado central ecuatoriano quedan lineamientos para tratar en forma pacífica conflictos provenientes de decisiones y acciones políticas que enfrentan al gobierno con parte de la población u opositores, las cuales no dejarán de ocurrir mientras no se alcance una cultura de dialogo, integración, asumir equitativamente la responsabilidad del progreso conjunto y renunciar a la individualidad.

El gobierno nacional actual, e incluso los locales, no estuvieron exentos de acciones de confrontación político-social y falta de acuerdos con sus opositores o afectados, las cuales desencadenaron en varias protestas y violencia en los años 2010-2015, unos en su afán de reivindicar derechos y por la otra parte por ejercer control y evitar enfrentamientos entre quienes apoyan y reclaman, actos que dejaron pérdidas materiales, heridos y muertos (30S, 19M, otros).

La acción del gobierno central en materia de seguridad ciudadana se complementa con aquella que emprenda la administración local en una determinada locación. Para Quito el organismo competente en la seguridad ciudadana es el Municipio a través de sus autoridades, quienes deben desarrollar acciones para mejorar la convivencia social en su territorio a través de Ordenanzas, funciones o

atribuciones que le confiere el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Plan Metropolitano de Desarrollo, Agenda de Seguridad Ciudadana para el Distrito Metropolitano de Quito y resoluciones del Consejo Metropolitano.

De parte del Municipio la seguridad ciudadana como función se establece en el COOTAD, Art. 54. Sobre Funciones en el numeral n que expone:

“Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana”(Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados 2011, 39).

En este ámbito lo más publicitado del Municipio en actuales momentos es la coordinación para enfrentar riesgos de desastres naturales (erupción volcánica, terremoto), siniestros (incendios forestales) y regulación de espacios para diversión (zona rosa, discotecas, bares, parques).

Según la ordenanza 201 de 2006

“La violencia debe enfrentarse antes de que se produzca y genere impactos, mediante la prevención institucional (instituciones fuertes, legítimas y eficientes), la prevención situacional (sitios acogedores, integradores y articuladores), la prevención social (acciones sobre las causas estructurales, económicas, sociales y culturales) y la prevención policial (inteligencia policial, respuesta temprana)”(Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2006).

El principio de esta ordenanza orienta la acción del Cabildo a mantener una sociedad con una alta percepción de seguridad mediante prevención de delitos o amenazas a la integridad física y emocional de los ciudadanos; así como a su propiedad y derecho a disfrutar sanamente de los espacios públicos que la ciudad le ofrece.

Los dos cuerpos legales dan al ente municipal un rol de liderazgo en la coordinación de las diferentes instituciones y acciones que procuren la convivencia social en paz, dentro del territorio, eliminen, minimicen o disuadan amenazas provenientes de cualquier fuente.

Para atender sus funciones el municipio quiteño creó diferentes organismos como la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, Empresa Metropolitana de Seguridad Ciudadana, Policía Metropolitana, Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana y Cuerpo de Bomberos; además cuenta con apoyo de 2 000 Comités de Seguridad Ciudadana y entes particulares privados, que generan información o veeduría, entre estos el Observatorio de Movilidad y Justicia vial.

Entre las políticas principales que el Municipio impulsó para mejorar la seguridad y convivencia, se enmarcan en cinco temas fundamentales(Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2012, 29-30):

1. Participación activa, organización y cultura para la seguridad y convivencia ciudadana. - Esto incluye el fomento a la participación ciudadana en procesos de gestión y mejoramiento de la seguridad, mediante comités y programas de autoprotección tendientes a renovar la organización social, recuperar la confianza entre vecinos, impulsar la tolerancia y la solidaridad y el mejoramiento de la calidad de vida. Producto de esto son las diferentes organizaciones barriales que se conformaron para desarrollar acciones de defensa en sus propios lugares de residencia con alarmas comunitarias y botones de pánico.
2. Fortalecimiento y coordinación interinstitucional, seguimiento y promoción de estrategias de seguridad. - Con esto se busca consolidar los diferentes organismos que participan en el ordenamiento y control de la ciudad en materia de seguridad, entre ellos los Consejos de Seguridad metropolitano y zonales y la Policía Metropolitana que se dedicará a controlar y prevenir delitos en zonas comerciales y transporte masivo de pasajeros. Otras acciones son coordinar inversión conjunta con el Estado en el sistema de seguridad ciudadana, acercar la justicia a la ciudadanía y generar indicadores de violencia, criminalidad y justicia. En función de esta política se realiza controles para mitigar inseguridad en barrios centrales y sitios de concentración poblacional.

Creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana para la construcción y consolidación de información dispersa y privativa sobre seguridad y otros ámbitos referentes al tema. Se trata de edificar un sistema de indicadores y datos locales y nacionales que sirva para la gestión, evaluación, formación de conocimientos y propuestas con orientación al mejoramiento permanente de la convivencia social en la capital.

3. Fortalecer mecanismos integrales de atención en casos de violencia intrafamiliar general y social. - A través de esta línea se busca mejorar la atención a víctimas de violencia ciudadana.
4. Asumir la gestión y control del tránsito y reducir la mortalidad en accidentes de este tipo. - Significa atender las infracciones, factores de accidentalidad y generar una cultura de tránsito seguro en peatones y conductores. El municipio asumió la competencia del tránsito en el distrito y realiza acciones de control a vehículos con agentes civiles jóvenes sin mayor experiencia. Dentro de esta directiva se incluye

la gestión de la movilidad motorizada, normas técnicas y estándares para seguridad y diseño vial (infraestructura vial, transporte y movilidad).

5. Prevención de violencia e inseguridad en el espacio público. - A través de este lineamiento se trabaja en la seguridad de espacios públicos, control de espectáculos y sitios de diversión que generan inseguridad y en los sistemas de transporte municipal.

A los anteriores ejes se suma la gestión y prevención de riesgos por fenómenos naturales y antrópicos entre ellos erupciones volcánicas (Pichincha, Cotopaxi), terremotos (reciente con mayores efectos en San Antonio de Pichincha), incendios forestales dentro y fuera de la ciudad, desplazamientos de tierra e inundaciones.

Las políticas municipales exigen un liderazgo y coordinación local permanente para enfrentar riesgos y amenazas a la convivencia y seguridad de la población de Quito, situación que se observa en el tratamiento del terremoto en el norte de la ciudad, erupción del Cotopaxi, asumir la gestión de tránsito y transporte y apoyo en la movilidad masiva, control conjunto de locales de comercio (Bomberos, SRI, Intendencia, Comisarías).

## **1.2 Entorno de la seguridad**

Los factores con efecto en la seguridad comprenden un conjunto de variables entre ellas la violencia e inseguridad. Estos factores se pueden medir mediante indicadores. Los indicadores son medidas en términos matemáticos, principalmente, para sustentar los conceptos y otros aspectos teóricos; así como la situación actual e histórica sobre la seguridad, inseguridad y violencia, a partir de los cuales construir mecanismos tendientes a cambiar en forma positiva hacia un nuevo escenario con mejores expectativas.

El análisis del entorno requiere tomarse desde el ámbito nacional y del local con el fin de formar un marco general que aclare los conceptos y variables con incidencia en la seguridad, inseguridad o violencia.

### **1.2.1 Ámbito Nacional**

En este contexto se toman variables que facilitan una visión de la seguridad y la influencia en cada locación del país, en la medida de otras constantes específicas (situación económica, social, otras). En general se presentan valores con tendencia al mejoramiento de resultados y alcance de las metas propuestas gracias a un entorno

económico favorable que permitió al Estado invertir en seguridad. En lo presente y futuro, con una reducción de ingresos económicos, la incertidumbre es parte de la realidad por cuanto no se sabe en qué medida se continuará con esas mejoras y resultados positivos.

Las variables de este ámbito se desarrollan en las siguientes líneas.

- **Fuerza Pública.** - Agrupa a la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Agentes de Tránsito. Para el contexto de la seguridad ciudadana se analiza los primeros por su rol directo en el control del crimen y la violencia social; al segundo grupo se asigna un papel relacionado en su mayor parte con la seguridad externa, en el caso interno se encarga de la vigilancia marítima y control de armas. La Policía Nacional al 2007 tenía alrededor de 34 000 miembros(Serrano 2015), en 2014 alcanzó 45 015 elementos de los cuales 17 550 se asignó a la policía comunitaria en 2 021 unidades en todo el país, esto es 8-9 por cada una, en el 2007 fue de 4-5; estos valores indican un policía por cada 330 habitantes en promedio a nivel nacional (Castro, Jácome y Mancero 2015, 120-121). En la actualidad se requieren alrededor de 60 000 policías para alcanzar 1 policía por cada 250 personas, según el estándar de Naciones Unidas(Serrano 2015).

Dentro de la reforma al sistema de seguridad se mejoraron los sueldos a la fuerza pública situación que los convierte en las mejores pagadas y preparadas de Latinoamérica; de acuerdo con la tabla salarial vigente a 2014, un policía que ingresa a la institución lo hace con un sueldo de U\$ 933 y un militar está en condiciones parecidas, en Argentina una persona en situación similar recibe U\$ 676, en Panamá, U\$ 450, México U\$ 430(DiarioLibre 2015).

La presencia de la fuerza de seguridad pública es importante en el país, a la cual deberían sumarse los agentes municipales, los privados y de tránsito, el ejército y la formación de grupos civiles comunitarios, con la debida formación y acuerdos, a quienes la población les otorgue un alto nivel de confianza. La confianza de la población latinoamericana en los aparatos de seguridad alcanza el 33%, según indicadores anteriores a 2012 (Luxford 2012); en el mismo período, el 46,3% de ecuatorianos opinó que no tiene confianza en la actuación de la fuerza pública (Fleitas, Lodola y Flom 2014, 32)

- **Seguridad Privada.** - Comprende la fuerza civil encargada de dar seguridad particular pagada a determinados entes con capacidad económica para ello. Se incluyen en los indicadores por estar inmersa en la seguridad como actor y referente de la privatización de este bien público y derecho ciudadano.

En el Ecuador en 2004 las empresas de seguridad privada superaban las 580 con más de 31 000 efectivos y el 79% en las provincias Guayas y Pichincha (Jarrín 2012, 36); en el 2014 alcanza 52 300 de acuerdo con el Centro de Control de la Seguridad Privada (COSP) y supera los 70 000 de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Cartella Comunicaciones Publicas Cía. Ltda. 2014, 4,6), esto significa mayor presencia privada que pública. Con estos datos el movimiento de recursos por costos de la seguridad privada en el país promediaría el 1% del Producto Interno Bruto (PIB) anual, de manera directa (sueldos guardias, indumentaria y otros elementos).

- **Justicia y rehabilitación social.-** En cobertura de justicia, la media latinoamericana señala que debe existir 11 jueces por cada 100 000 habitantes, el promedio nacional a 2014 indica 11 jueces con una proyección de 14 a 2017(Jalkh 2014). En 2015 se tiene 12 jueces por cada 100000 habitantes (Consejo de la Judicatura 2015) con lo cual se demuestra cumplimiento de las metas propuestas; sin embargo falta por ver los efectos de la crisis económica para llegar a tales fines.

En términos de aplicación de la ley y administración de justicia, las audiencias fallidas a nivel nacional, en agosto del 2012 la cifra se situaba en 32%, a 2014 llega a 3%.(Correa D. 2014). En el caso de aplicación normativa se comenta uso inadecuado de la prisión preventiva (Pazmiño 2015) y ya se eliminó la caducidad de esta; en períodos anteriores se liberaban en el Ecuador por este motivo hasta 5.000 personas detenidas por algún asunto reñido con la ley(Zúñiga 2015). El fracaso en la instalación de las audiencias a inicios de 2013 fue de 32%, en 2014 baja a 4,68% a nivel nacional, en Pichincha alcanza el 4,57% (Consejo de la Judicatura 2015); estos datos demuestran mejoramiento en impartir justicia y baja en la impunidad.

Según Informe de la Judicatura entre enero-diciembre de 2013, este organismo de administración y control del sistema de justicia tramitó 1.101 expedientes disciplinarios, se destituyó a 252 funcionarios: 141 jueces, 24 conjueces, 39 secretarios, 4 asistentes administrativos, 1 depositario judicial, 12 ayudantes judiciales, 1 oficial mayor, 1 auxiliar de servicio y 29 fiscales(Jalkh 2014).

En términos de rehabilitación social, a través de las políticas gubernamentales en marcha se dio prioridad a la “atención” del delito, más que a la prevención de la violencia. Las cifras demuestran un incremento de la población carcelaria antes del año 2010 era de 16 000 – 17 000 a nivel nacional en 2010 bajaron a 11 000 – 12 000; en 2015 alcanzó los 26 000, 70% con sentencia(Pazmiño 2015).

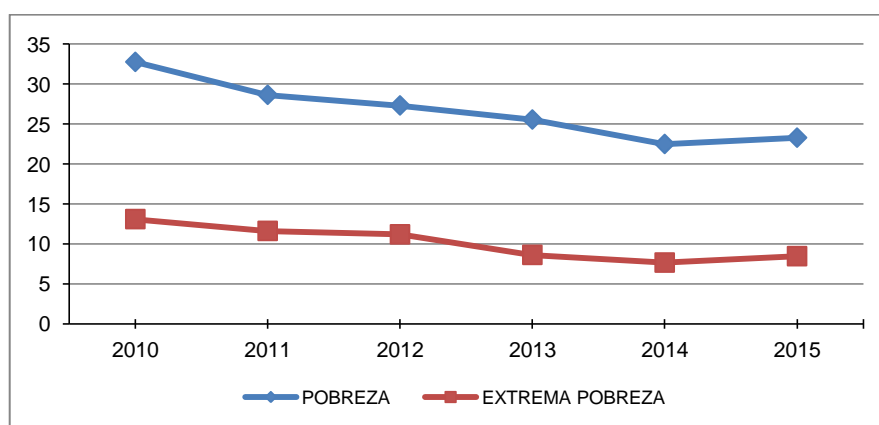
La población carcelaria sufrió un incremento significativo hasta superar la capacidad de la infraestructura física, con lo cual se produjo altos niveles de hacinamiento en los últimos años. El hacinamiento carcelario se redujo con la construcción de nuevas infraestructuras en varias localidades del país (Cotopaxi, Santo Domingo de los Tsáchilas, Azuay) de 250% en años anteriores a 0,24% al período 2015 (Zúñiga 2015).

Para los infractores se tiene una política de 0 ocio, alrededor de 600 PPL realizan estudios superiores y el hacinamiento se disminuyó de 283% en 2010 al 0,24% en 2014 (Zúñiga 2015). Estas medidas facilitarán la incorporación de parte de esta población a las actividades productivas, lejos del delito.

- **Pobreza y Desigualdad.** - En el caso de pobreza y desigualdad se observa un descenso en los últimos años como se muestra en el siguiente gráfico. El gráfico permite apreciar un descenso en los niveles de pobreza del Ecuador desde 33% a 23% en incidencia y pobreza extrema de 6,8% a 4,5%. La pobreza a pesar de no ser por si solo un factor generador de inseguridad y violencia, junto con marginación y exclusión si tiene incidencia en estas. Los mecanismos para este avance son la estabilidad económica, inversión del Estado en infraestructura, inclusión social de grupos vulnerables, bonos de desarrollo, pobreza, vivienda y para atención a personas con capacidades especiales.

Gráfico No. 2

### Evolución de la pobreza en el Ecuador



Fuente: (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2016).  
Elaboración propia

- **Trabajo Infantil y Situación Adolescencia.**- Según datos de organismos internacionales (UNICEF 2015) y de gobierno el trabajo infantil tuvo una baja importante del 15% en 2001 a 3% en 2013; los adolescentes de 40,5% a 13%; sin embargo, esto últimos están expuestos a drogas por parte de mafias que



orientaron sus objetivos a estos por su facilidad para convencerlos dentro y fuera de las instituciones educativas o en el entorno de su hábitat; la iniciación cada vez más temprana en el alcoholismo y actividad sexual deriva en problemas sociales, embarazos y violencia.

- **Discapacidades.-** Las personas con discapacidad registradas en el Consejo Nacional para la Igualdad de las Discapacidades a enero 2016 se contabilizan 408 021, de estos 88565 (21,7%) se encuentran en situación laboral, 24 632 en Pichincha; en el sistema educativo nacional se registran 33 067 (8,1%), en Pichincha 5 057; y, 18 205 reciben el bono Joaquín Gallegos Lara, 2 310 en Pichincha(Consejo Nacional para la Igualdad de las Discapacidades 2016); esto implica que únicamente el 34,3% tiene un ingreso económico o estudia y el restante 65,7% depende de alguien, estos porcentajes pueden variar si se considera los datos del INEC que en el Censo 2010 determinó una población con esta condición superior a los 800 000. Este grupo poblacional en el año 2013 fue de 361 487 personas, de estas 72 067 (19,6%) se encontraban en situación laboral(Ministerio de Relaciones Laborales; Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades 2013), a este año alrededor de 20 000 recibían el bono Joaquín Gallegos, se entregaron 8 853 viviendas y 5 072 casas equipadas (Secretaría Técnica de Discapacidades 2013). Estas iniciativas procuran incluir al sector con discapacidad en un ambiente más humano.
- **Discriminación Racial.-** El Ecuador es un país diverso en términos de culturas y etnias, según el Censo 2010 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2010): el 71,9% de la población se autodefine como mestiza, 7,4% montubios, 7,2% afroecuatorianos, 7,0% indígenas y 6,1% blancos. En esta conformación étnica los problemas de racismo aún no se superan. De acuerdo con datos de encuesta realizada en 2004 en (Peralta Zambrano 2011), el 65% de encuestados cree que en el país alguien es racista con afectación mayoritaria a afroamericanos en 80% y 71% a indígenas, el desempleo en estas etnias en 2007-2009 fue de 1.5 veces mayor al resto. Al 2014, los datos no tienen mayor variación y el 10% se considera abiertamente racista, esto implica que la discriminación aún persiste (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2015)
- **Violencia.-** En cuanto a violencia uno de los principales indicadores son los homicidios. La tasa de homicidios nacional en 2 000 fue de 16,9% por cada 100 000 habitantes, en 2006 subió a 17,6%, en 2010 alcanzó 18,74% (Ministerio

Coordinador de Seguridad 2014) y en 2014 se redujo a 8,4 (Ministerio de Turismo Ecuador 2015). El costo por violencia en Ecuador en 2004 se estimó que alcanzó el 7,4% (US\$ 1.800 millones) del PIB (Jarrín 2004, 209-210).

- **Delincuencia Organizada.-** En esta variable la categoría con mayor influencia representa el tráfico de drogas. En el Ecuador en el año 2000 se incautaron 21,68 toneladas de estupefacientes; en 2004, 5,09 ton.; en 2005, 41,86 ton.; en 2009, 68,05 ton. y en 2012 42 ton., de esto un porcentaje promedio de entre 75-78% es cocaína, lo restante marihuana, pasta base y heroína; en Pichincha se decomisaron un promedio de 3,813 ton. en el período 2006-2011. De las retenciones, el 12% se dedica a consumo interno y lo restante al externo. El tráfico de drogas dejó 2.383 ecuatorianos y 461 extranjeros detenidos, en 2006 la cifra subió a 3.175 nacionales y 399 extranjeros; en 2011 se detuvo a 3.648 y 525 respectivamente (Pontón y Rivera 2013). Las detenciones muestran un crecimiento permanente con un mayor involucramiento de personas en esta actividad.

En el caso de trata de personas en 2012 se presentaron 255 denuncias y 176 víctimas. De acuerdo con datos de las Naciones Unidas alrededor de 5.200 niñas y adolescentes, la mayoría entre 15 y 17 años, son víctimas de explotación sexual en Ecuador (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014, 148-149), esto implica una presencia significativa de crimen organizado a combatir.

- **Percepción de Seguridad.-** Los índices de percepción de la inseguridad como principal problema en Latinoamérica alcanzan el 29.6% (Fleitas, Lodola y Flom 2014, 26). A abril de 2011 en el Ecuador el 65% de la población de un estudio expresó haber sido víctima de delincuencia o un allegado o conocido (CEDATOS 2011).
- **Otros datos.** - Los datos que se presentan en el cuadro siguiente muestran valores a la baja a nivel nacional en el año 2014, luego de un crecimiento entre los ejercicios 2010-2013, en la mayoría de aspectos, lo que significa un leve progreso en seguridad por parte de las autoridades del gobierno central.

Los indicadores no revelan todo el contexto de la seguridad, sin embargo, son los principales y más visibles, sobre los cuales la población percibe el ambiente de inseguridad ciudadana.

De entre todos los indicadores la movilidad y transporte presenta valores en permanente crecimiento, por lo cual es importante observar las causas pertinentes entre las cuales se resaltan: cultura de conducción, capacidades, estado de automotores, circunstancias en las que sucede el siniestro, estado de vías y otras.

Otra variable con crecimiento en el último año es el delito de violaciones, el cual requiere atención prioritaria por parte de los organismos de atención pertinentes tendiente a prevenir su ejecución.

Cuadro No. 6

**Principales datos sobre delitos y situación social concernientes con la seguridad ciudadana en Ecuador**

<b>DELITOS</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Población	14.483.499	14.761.353	15.039.208	15.317.062	15.594.916
<b>Violencia contra personas</b>					
Homicidios/Asesinatos	2.638	2.344	1.925	1.723	1.303
Violaciones	s/d	s/d	s/d	4.883	4.902
Tasa homicidios	17,57	15,36	12,40	10,87	8,33
<b>Delitos contra la propiedad</b>					
Robo a personas	15.982	21.043	33.713	35.360	34.804
Robo a domicilios	10.587	11.800	18.183	20.021	18.973
Robo de vehículos	5.996	10.955	6.337	7.503	6.984
Robo de motocicletas	4.888	5.111	6.239	6.167	5.802
Robo locales comerciales	4.873	4.905	4.808	4.927	4.552
Robo accesorios vehículos	s/d	s/d	9.767	10.411	9.747
Total delitos a propiedad	65.139	79.315	79.047	84.389	80.862
<b>Movilidad y Transporte</b>					
Vehículos matriculados	1.045.493	1.448.330	1.509.458	1.717.886	1.752.712
Muertes por accidentes trans.	2.313	2.049	2.237	2.277	2.322
Accidentes de Tránsito	25.588	24.625	23.842	28.169	38.658
<b>Rehabilitación Social</b>					
Presos	14.550	16.704	20.826	24.863	23.531
Capacidad Penitenciaria	10.123	10.938	12.036	16.460	23.475
Hacinamiento	43,73%	52,72%	73,03%	51,05%	0,24%
<b>Indicadores Sociales</b>					
Pobreza	32,76	28,64	27,31	25,55	22,49
Extrema pobreza	13,09	11,61	11,18	8,61	7,65
Coeficiente GINI	0,51	0,47	0,48	0,49	0,47

Fuentes: (Instituto Nacional de Estadística y Censos); Anuarios estadísticas del transporte 2010-2014; Proyecciones poblacionales; Informe de la pobreza; (Ecuador Vial 2013), (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014); (Ministerio del Interior 2012); (SENPLADES 2014).  
Elaboración propia.

### 1.2.2 Ámbito Local

En este ámbito local las variables que permiten alcanzar una visión de la

situación de la seguridad ciudadana en la capital del Ecuador son:

- **Fuerza pública.** - La vigilancia policial en Quito cuenta con 4000 - 6 000 policías actualmente (datos dispersos), es decir, 2,0-2,4 por cada 1000 habitantes; en el año 2010 esta cifra era mayor por concentración de uniformados en la capital para diferentes actividades, muchas de ellas administrativas o seguridad de entes estatales. La variación se debe a distribución equitativa en provincias con déficit como Guayas y otras.

De acuerdo con datos oficiales a 2014 Quito requiere 9 Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC) y 246 Unidades de Policía Comunitaria (UPC), se entregaron 1 UVC y 30 UPC. (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014).

Otro cuerpo de seguridad local es la Policía Metropolitana que se encarga del control de tránsito y territorio. Este grupo de seguridad cuenta con alrededor de 2000 personas, aún hay un déficit menor, por lo cual el municipio trabaja en planes para integrar elementos para alcanzar 2 500 y guardias civiles capacitados y autorizados.

- **Justicia y rehabilitación social.**- De acuerdo con proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2015), Quito a 2014 contaría con 2 505 344 habitantes, para los cuales Quito tiene 12 jueces por cada 100 000; en el año 2011 estas cifras fueron de 7,4 (Consejo de la Judicatura 2015); Los resultados señalan que la ciudad tiene una cobertura judicial por sobre muchos países latinoamericanos, por encontrarse en la media de esta circunscripción geográfica.

Para agilizar la administración de justicia se cuenta con la Unidad de Flagrancia la cual a 2014 tenía 16 jueces de Garantías Penales, 4 de Contravenciones, 1 Tribunal de Garantías Penales, 12 fiscales y 8 defensores públicos, quienes superan las 30 audiencias diarias (Función Judicial de Pichincha 2014); además se cuenta con 23 centros de mediación 6 de la Función Judicial y 17 privados (Consejo de la Judicatura 2015).

En relación con la población en proceso de rehabilitación social, en 2013 existían aproximadamente 4 000 presos, en la actualidad son entre 1 000- 2 000, por el traslado del Penal García Moreno a Cotopaxi. Los detenidos en los últimos años se incrementaron en un 208%, un mayor número de detenidos indica avances en la seguridad; sin embargo, demuestra una orientación de la justicia a la represión, se debe preguntar ¿qué hacer para evitar que más personas ingresen?

- **Transporte.**- Este ámbito le compete actualmente al Municipio de Quito, en una

ciudad que soporta una alta carga de vehículos (465 000), a los que se suman 10-12% de crecimiento anual; de estos el 77% son livianos de uso particular, más del 50% tienen un rodaje menor a 7 años (en la provincia Pichincha) (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2015). El transporte público, de acuerdo a normas vigentes puede llegar a una vida útil de 20 años en buses, 15 años en taxis convencionales, furgonetas y carga liviana, 10 años en taxis ejecutivos, carga pesada 32 años (Agencia Nacional de Tránsito. 2014). El parque automotor de transporte de pasajeros supera las 3 130 unidades de buses (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2014) y 14 100 taxis, entre convencionales, ejecutivos, periféricos y rurales (Secretaría de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2014). El parque automotor es relativamente nuevo con lo cual se minimiza accidentalidad por temas de vetustez de estos.

Los accidentes son otro de los factores que influyen en los índices de inseguridad. En Quito se sucedieron 10 631 accidentes de tránsito en el año 2014 (Agencia Metropolitana de Tránsito 2016), en una ciudad con las vías involucradas en buen estado, lo que indica influencia de otros factores como el conductor, el peatón o el vehículo; en el primer caso implica impericia al conducir, hacerlo bajo efectos de sustancias prohibidas, cansancio, inobservancia de normas, irrespeto a señales u otros; en los dos siguientes la irresponsabilidad. El alto número de accidentes señala necesidad de acciones tendientes a cambiar cultura de conducción y movilidad en conductores y peatones. En el año 2013 en Ecuador fue de 14.4 por cada 100.000 habitantes; este indicador en Quito fue de 12,8 (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2014, 29).

- **Percepción seguridad.** - En Quito el año 2003 este índice alcanzó 60%. Estas cifras señalan los niveles de inseguridad referente a delitos principales (robos, asaltos, hurtos) en los que no se toma en cuenta violencia intrafamiliar y otros, situaciones a tratar por la sociedad y el Estado.

Estas cifras demuestran el estado de la justicia y las funciones encargadas de brindar protección al ciudadano, sus limitaciones y confianza. Dadas las circunstancias era necesario contratar servicios de seguridad para minorar el efecto de fenómenos delictivos en contra de la propiedad, especialmente.

### **1.3 Recursos invertidos en la seguridad**

Los recursos que se comprometieron para la gestión de la seguridad provienen en mayor medida del gobierno central, a través del Ministerio del Interior, de Justicia y Derechos Humanos, quien apoya a la ciudad con el personal de vigilancia, policía judicial, infraestructura de policía comunitaria, vehículos para patrullaje, comunicaciones, investigación del delito, sistema judicial, logística y operación de las unidades de protección, inteligencia y recompensas, tecnología y capacitación. El conjunto representa erogaciones por capital (inversiones) y gasto corriente en decenas de millones de dólares anuales.

El presupuesto que el Municipio de Quito destinó a la seguridad entre los períodos 2010-2014 es el siguiente:

Cuadro No. 7

**Presupuesto de seguridad en Quito (millones US \$)**

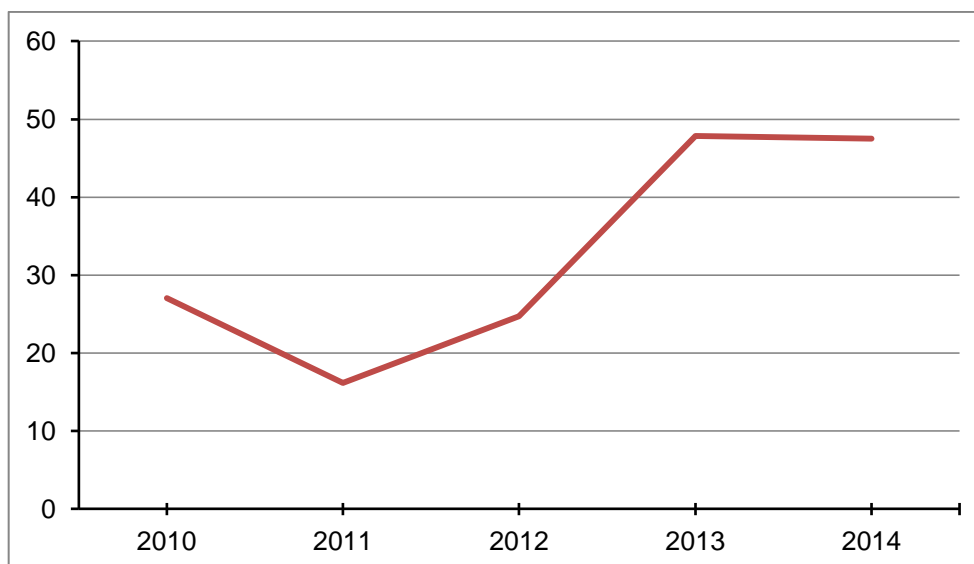
2010	2011	2012	2013	2014
27,03	16,19	24,71	47,86	47,48

Fuente: Datos proformas presupuestarias, presupuesto asignado.

Elaboración propia

Gráfico No. 3

**Evolución del presupuesto de seguridad en Quito (millones US \$)**



Fuente: Datos proformas presupuestarias, presupuesto asignado.

Elaboración propia

La tabla y gráfico anterior muestran un crecimiento permanente en el presupuesto que el Municipio utiliza en la gestión de Seguridad y Gobernabilidad a partir de 2011. No se incluye los valores de movilidad, estos se registran en su Secretaría respectiva. Los programas más influyentes y que se relacionan con

diferentes entes de seguridad del Municipio son:

Cuadro No. 8

**Programas y proyectos de seguridad del municipio de Quito**

Programa	Proyectos	Instituciones							
		a)	b)	c)	d)	e)	f)	g)	h)
1. Ciudad segura	Indicadores de violencia, planes de prevención, control urbano, organización y participación ciudadana, apoyo logístico y atención a víctimas	✓	✓		✓			✓	✓
2. Fortalecimiento institucional	Recursos humanos y gastos administrativos, Sistema de gobernabilidad, centros de mediación y negociación	✓	✓		✓				
3. Gobernabilidad	Estudios y prevención de riesgos, preparación para respuesta a desastres		✓	✓		✓			
4. Gestión de riesgos									
a) Secretaria General de Seguridad y Gobernabilidad	f) Dirección Metropolitana de Gestión de Gobernabilidad								
b) Empresa Publica Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana	g) Dirección Metropolitana de Gestión de Servicios de Apoyo a Víctimas de Violencia Intrafamiliar, Familiar, Género, Maltrato Infantil y Violencia Sexual.								
c) Cuerpo de Bomberos	h) Dirección Metropolitana de Gestión de la Seguridad Ciudadana								
d) Policía Metropolitana									
e) Dirección Metropolitana de Gestión de Riesgos									

Fuente: Planes operativos anuales municipio.  
Elaboración Propia.

Un Distrito Metropolitano con un alto crecimiento poblacional proveniente de sus propios pobladores como de migración interna y externa, condiciones socioeconómicas, laborales, cultura de violencia, pérdida de valores y otros derivados de estos presionan a mantener un incremento permanente de recursos frescos para la gestión de seguridad de parte del gobierno local y central.

Otro aspecto a tomar en cuenta para mantener un presupuesto sustentable en Quito es la importancia que tiene como Patrimonio de la Humanidad, sede de la gestión de Relaciones Internacionales (embajadas) y mantenerse en calidad de uno de las ciudades más turísticas del país, entre otros distintivos por los cuales preocuparse en mantener los estándares de seguridad en niveles bajos.

## 1.4 Análisis de índices de seguridad

### 1.4.1 Índices de seguridad en Quito 2010-2014

Los tipos de violencia, desde el enfoque del delito y disposición de

información corresponden a:

1. Delitos contra la propiedad. - Los datos oficiales del Distrito Metropolitano de Quito incluyen sustracción o ataque a diversos actores en la sociedad, desde las personas, sus domicilios, negocios, entes públicos, vehículos y otros. La siguiente tabla muestra la incidencia de este tipo de delitos en la ciudad objeto de análisis.

Cuadro No. 9

### Delitos contra la propiedad en Quito

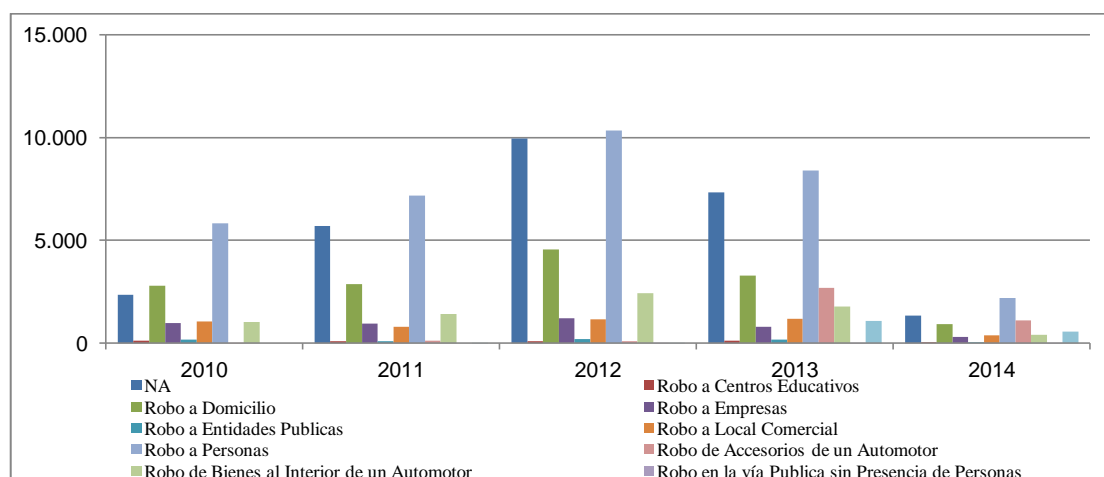
Tipo de Robo	2010	2011	2012	2013	2014	Total
NA	2.351	5.705	9.966	7.325	1.332	30.276
Robo a centros educativos	115	97	105	113	34	708
Robo a domicilio	2.800	2.877	4.565	3.279	927	22.110
Robo a empresas	977	953	1.221	783	299	6.589
Robo a entidades publicas	161	94	205	168	39	1.005
Robo a local comercial	1.053	798	1.167	1.183	381	7.966
Robo a personas	5.834	7.175	10.342	8.404	2.188	44.559
Robo de accesorios de un automotor	3	128	90	2.699	1.099	4.028
Robo de bienes dentro de automotor	1.037	1.411	2.426	1.769	408	10.231
Robo en vía pública sin presencia de personas			1	24	12	37
Sin dato		5	23	1.076	562	1.668
<b>Total</b>	<b>14.331</b>	<b>19.243</b>	<b>30.111</b>	<b>26.823</b>	<b>7.281</b>	<b>129.177</b>

Fuente: Observatorio de seguridad ciudadana Quito <http://www.observatorioseguridaddmq.net/>.

Elaboración propia

Gráfico No. 4

### Evolución de delitos contra la propiedad en Quito



Fuente: Observatorio de Seguridad Ciudadana Quito <http://www.observatorioseguridaddmq.net/>.

Elaboración propia

En las series que se mostraron anteriormente se observa un incremento de delitos entre 2010 y 2012, a partir del cual disminuye. El indicador con mayor presencia es el robo a personas, con importante proporción los ataques a domicilios, y no activos.

En el año 2014 se muestra valores menores a los demás períodos, de acuerdo

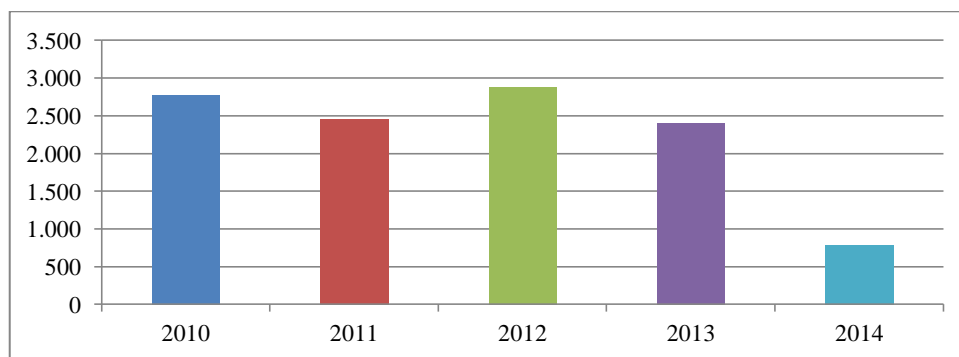


con la información oficial de Quito.

2. Robo de Automotores. - Este indicador comprende la sustracción de vehículos de diferentes características, modelos y usos como: autos, camiones, motos, entre los principales.

Gráfico No. 5

### **Evolución de delitos de robo de vehículos en Quito**



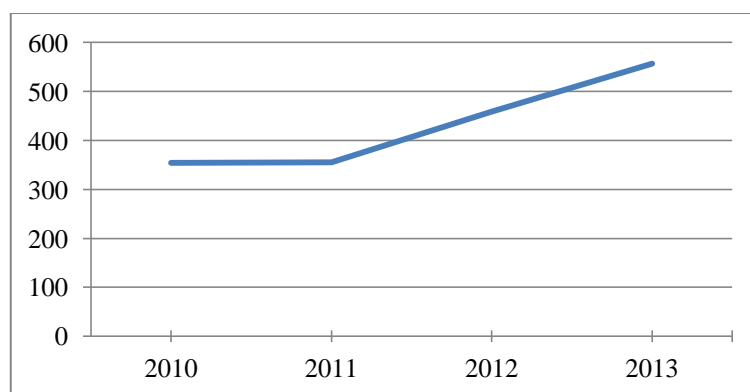
Fuente: Observatorio de Seguridad Ciudadana Quito <http://www.observatorioseguridaddmq.net/>.  
Elaboración propia

La información señala comportamiento en aumento los tres primeros períodos y decrecimiento en los últimos.

3. Violaciones. - Los delitos de violación se observan en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 6

### **Evolución de delitos de violación en Quito**



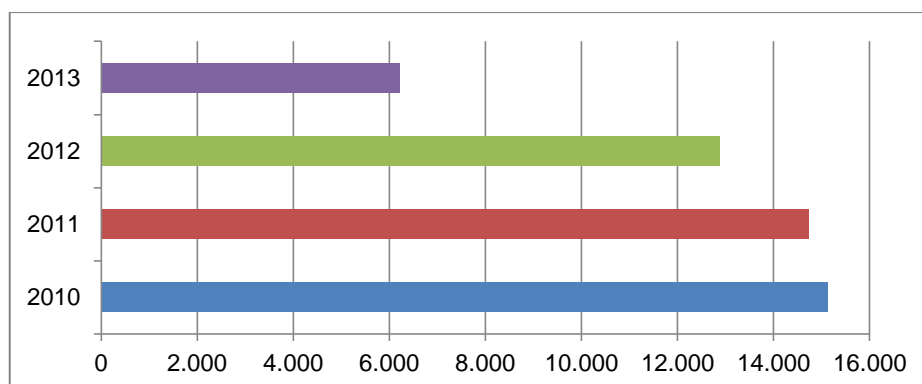
Fuente: Observatorio de Seguridad Ciudadana Quito <http://www.observatorioseguridaddmq.net/>.  
Elaboración propia

Este indicador no presenta datos en 2014, en los demás períodos presenta un crecimiento acelerado. Las zonas con mayor incidencia de este delito son la Eloy Alfaro (sur), Norte y Quitumbe con más de 320 casos cada una.

4. Violencia Intrafamiliar. - Estos valores corresponden a maltratos dentro del círculo familiar o allegados a este, los cuales se muestran en consolidados en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 7

**Evolución de delitos de violencia intrafamiliar en Quito**



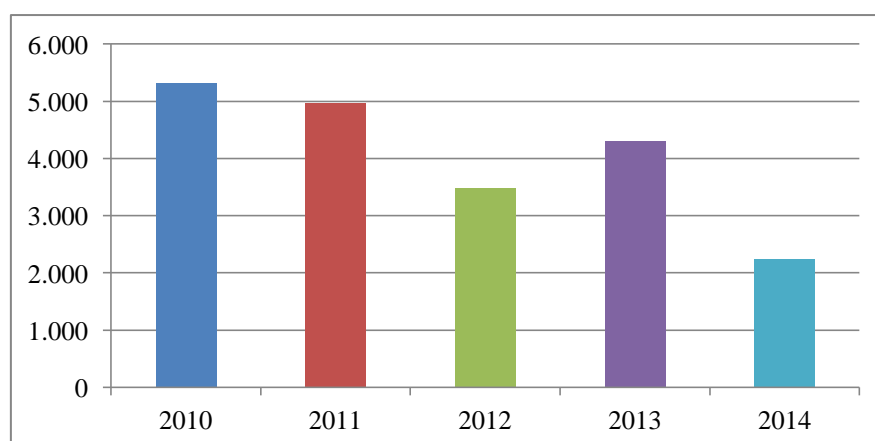
Fuente: Observatorio de Seguridad Ciudadana Quito <http://www.observatorioseguridaddmq.net/>.  
Elaboración propia

El gráfico demuestra baja en su incidencia durante los últimos períodos, no existen datos disponibles el año 2014. En comparación con los demás delitos, este grupo presenta valores muy altos.

5. Accidentalidad Vial. - Comprende en estos casos choques, volcamientos, estrellamientos, colisiones, roses, atropellos y caídas de personas. En caso de personas se incluyen aquellos que no fallecieron, estos últimos se agrupan en muertes.

Gráfico No. 8

**Evolución de la accidentalidad vial en Quito**



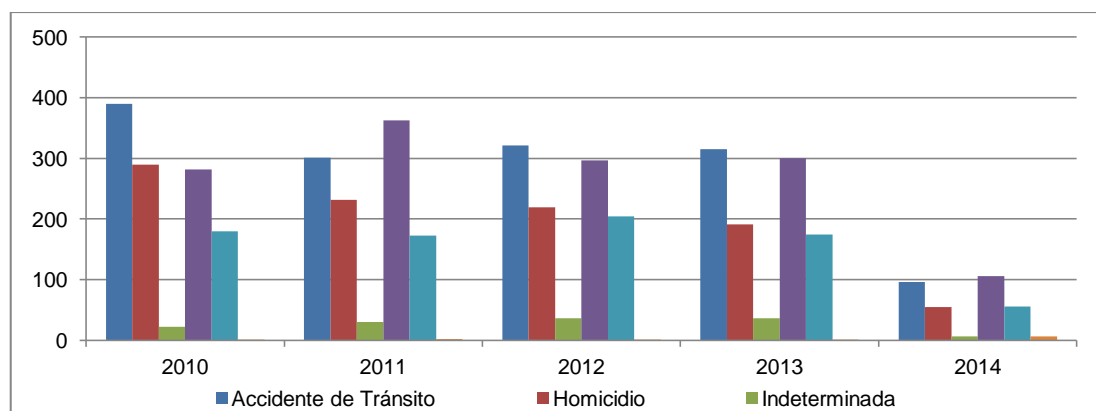
Fuente: Observatorio de Seguridad Ciudadana Quito <http://www.observatorioseguridaddmq.net/>.  
Elaboración propia

Como en los anteriores casos los valores tienden a bajar en los últimos períodos, a pesar del incremento de vehículos.

6. Muertes por diferentes causas. - Tiene que ver con fallecimientos que se reportaron por diferentes causas entre estas: homicidios, accidentes, suicidios, otras. Su incidencia se presenta a continuación:

Gráfico No. 9

### Evolución de muertes por diversas causas en Quito



Fuente: Observatorio de seguridad ciudadana Quito <http://www.observatorioseguridaddmq.net/>.  
Elaboración propia

En este grupo los valores con mayor incidencia son los accidentes, los homicidios y suicidios; esta última causa se muestra representativa, lo cual significa otros factores como depresiones o violencia alrededor de los círculos más cercanos a la persona suicida. Se observa una baja significativa en el último período al considerar una parte del año. Los homicidios uno de los indicadores básicos que se mide por cada 100 000 habitantes, para el país es de 10,57%.

El resumen de los indicadores anteriores se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 10

### Principales indicadores de violencia en Quito

Tipo de Violencia	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Delitos Contra la Propiedad	14.331	19.243	30.111	26.823	7.281	109.576
Robo de Automotores	2.766	2.444	2.876	2.406	779	13.981
Violaciones	354	355	459	557	-	2.071
Violencia Intrafamiliar	15.115	14.720	12.856	6.208	-	63.534
Accidentalidad Vial	5.594	5.396	3.964	4.854	2.397	27.707
Otras	1.165	1.101	1.078	1.017	325	5.847

Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana Quito. Disponible en: <http://www.observatorioseguridaddmq.net/>.  
Elaboración propia

En los indicadores anteriores se observa una tendencia a la baja; sin embargo existen muchos delitos no denunciados y que no figuran en las estadísticas disponibles; además el sistema de información sobre inseguridad y violencia son muy dispersos, difíciles de obtener y aún no se consolida una base de datos que facilite una visión más

amplia y completa de la situación de seguridad en el Distrito Metropolitano de Quito, que provea mecanismos necesarios para evaluar la eficacia de las medidas tomadas, eficiencia en el uso de recursos, una base para tomar decisiones y retroalimentar en función de mejorar permanentemente la convivencia social en la localidad objeto de investigación y en el país.

#### **1.4.2 Indicadores locales-nacionales**

Entre las provincias del país existen factores de la inseguridad y violencia con algunas diferencias en el impacto sobre la seguridad ciudadana, especialmente en términos absolutos. Quito, Guayaquil y Cuenca son los principales centros poblacionales de referencia para el análisis de la seguridad en el país y la comparación con el territorio en estudio, en las siguientes variables:

##### **Homicidios**

En cuanto a homicidios la tasa de defunciones por cada 100.000 para las locaciones que se indicaron previamente al ejercicio 2011, tienen los siguientes datos:

Cuadro No. 11

##### **Tasa de homicidios en las principales ciudades del Ecuador**

<b>Ciudades</b>	<b>Tasa homicidios</b>
Quito	9,0
Guayaquil	13,7
Cuenca	6,5

Fuente: (Cevallos Neira, Aproximación metodológica para el desarrollo de una política integral de seguridad para la Universidad de Cuenca 2013).  
Elaboración propia

Guayaquil es la ciudad con mayor tasa homicidios, le sigue en importancia Quito y Cuenca. De estas tres ciudades Guayaquil (2.531.223 habtes. a 2013) tiene mayor población en comparación a las otras dos, le sigue Quito (2.458.900 habtes.) y Cuenca (558.127 habtes.) (INEC), los indicadores son análogos a la cantidad de personas de cada una.

##### **Accidentalidad vial**

Otro fenómeno con impacto en la seguridad de cada locación es la accidentalidad vial. Pichincha y la ciudad de Quito por su concentración poblacional, forma y cantidad de vehículos tienen características comparables significativas en relación con otras ciudades y provincias.

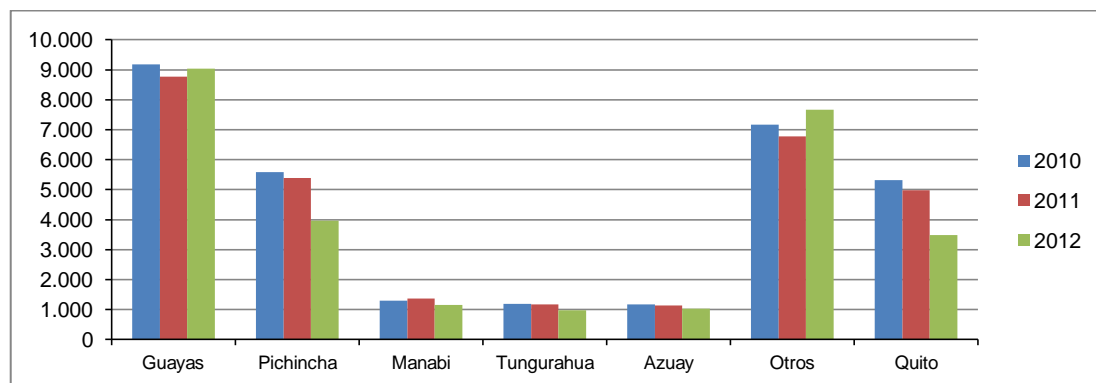
Los vehículos matriculados en el año 2012, fueron de 1.51 millones, de estos

el 26% correspondía a Guayas, el 23% a Pichincha y lo restante a los demás. Si se considera que Quito tienen la mayor concentración poblacional y de negocios de Pichincha, por tanto, también tiene el mayor parque automotor.

Los accidentes de tránsito en Quito, en principio, tienen una proporcionalidad análoga a la concentración poblacional como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 10

#### Accidentes de tránsito en las principales ciudades del Ecuador



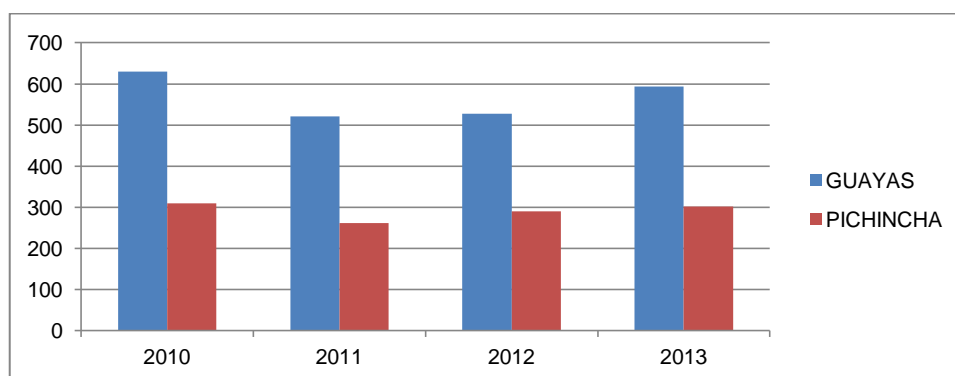
Fuente: (Ecuador Vial 2013).  
Elaboración propia

De acuerdo con el gráfico anterior Quito presenta un alto nivel de accidentalidad, con porcentajes superiores al 90% del total registrado por la provincia Pichincha, en los 3 períodos de análisis; es decir, es ligeramente inferior a esta. Los valores anteriores representan un ambiente de alta inseguridad por tránsito en la capital de la república.

Los accidentes de tránsito produjeron muertos, heridos y daños materiales, valores que se presentan en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 11

#### Muertos por accidentes de tránsito en las provincias Pichincha y Guayas



Fuente: (Ecuador Vial 2013).  
Elaboración propia

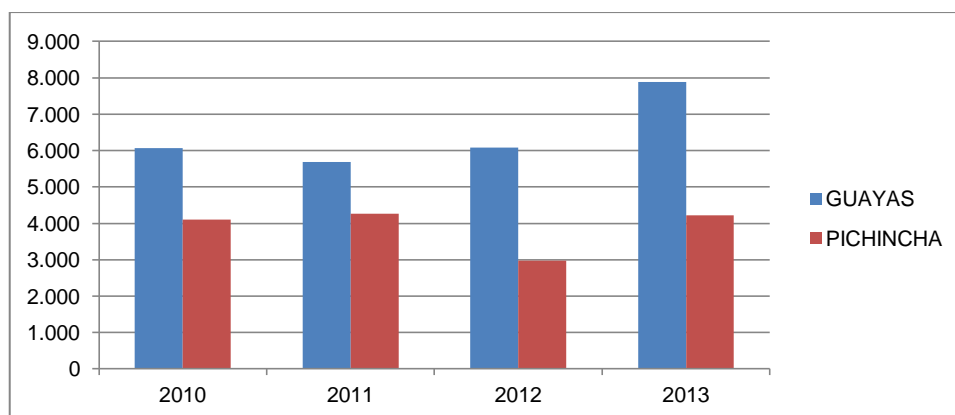
La provincia de Guayas presenta un mayor nivel de accidentalidad en comparación con la provincia Pichincha. Si se considera a Quito como la locación

con mayor accidentalidad, es también donde se genera las mayores pérdidas.

El gráfico siguiente muestra tendencia similar a las pérdidas humanas con mayor proporción en Guayas.

Gráfico No. 12

### Heridos en accidentes de tránsito en las provincias Pichincha y Guayas



Fuente: (Ecuador Vial 2013).

Elaboración propia

De acuerdo con el gráfico anterior, en Pichincha el año 2012 presenta una ligera baja, los demás períodos tienen una tendencia a crecer.

### Pobreza y desigualdad

Uno de los factores importantes en la generación de violencia junto a otras variables entre estas la desigualdad, es la pobreza. Los indicadores de pobreza y pobreza extrema en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 12

### Pobreza y extrema pobreza en las principales ciudades del Ecuador

AÑO	Quito		Guayaquil		Cuenca	
	Pobreza	Pob. Extrema	Pobreza	Pob. Extrema	Pobreza	Pob. Extrema
2010	10,54	3,16	20,08	2,97	9,72	2,13
2011	9,13	2,07	9,11	1,86	5,19	1,59
2012	7,95	2,31	7,21	1,25	10,08	1,45
2013	6,08	2,42	16,66	2,46	4,99	0,83
2014	7,53	1,55	12,71	1,54	7,82	2,30
2015	8,72	2,72	11,72	1,33	4,48	0,83

Fuente: (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2016).

Elaboración propia

El cuadro comparativo muestra mayor pobreza en Guayaquil en comparación con las otras locaciones. La pobreza extrema es mayor en Quito en comparación con

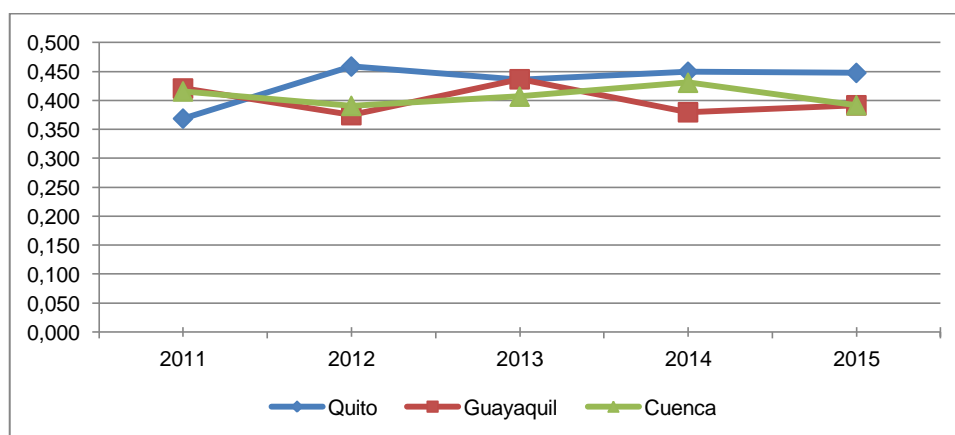
las demás. Los datos indican mayor propensión a violencia en Quito por pobreza extrema y Guayaquil por nivel de pobreza. Las dos categorías tienden a la baja en las tres urbes desde el año 2010 hasta 2015.

El coeficiente de GINI es uno de los instrumentos para medir la desigualdad de la población en función de los ingresos. Este indicador se refiere a la forma en que se distribuye el ingreso per cápita del hogar dentro de la sociedad. El índice comprende valores desde 0 donde se da la perfecta igualdad hasta 1 donde ocurre la perfecta desigualdad.

El siguiente gráfico muestra la variación anual de la desigualdad en las tres principales ciudades del país.

Gráfico No. 13

### Coeficiente de GINI en las principales ciudades del Ecuador



Fuente: (Instituto Nacional de Estadística y Censos 2016).  
Elaboración propia

El gráfico muestra a Quito levemente con una mayor desigualdad y a Cuenca con menores valores.

### 1.4.3 Indicadores Ecuador-Latinoamérica

Entre los principales datos que caracterizan la seguridad en Latinoamérica se tienen: de acuerdo con información del BID (2001), cada año cerca de 140.000 latinoamericanos son asesinados; 54 familias son robadas por minuto, 28 millones al año (Carrión 2002, 13). La pérdida de recursos por violencia, protección e inseguridad fue aproximadamente del 14.2 % del PIB latinoamericano; esto es 170 mil millones de dólares. La violencia contra las mujeres en Latinoamérica alcanza el 25%-50% del total (Toscano A. 2012, 72) esto demuestra dificultades que salen desde los propios hogares y con el tiempo se replican.

Otros indicadores latinoamericanos disponibles comprenden los siguientes:



Cuadro No. 13

**Principales indicadores de seguridad en Latinoamérica**

Año	Indicador	Media	Ecuador	Venezuela	Colombia	Bolivia	Brasil	Paraguay	Perú	Uruguay	Argentina	Chile
2013	Jueces / 100 000 Hbts.	10,0	7,0	6,9	10,1			16,2		14,5	9,8	6,0
2013	Policía / 100 000 Hbts.	287,6	298,0	302,0	370,0	380,0	200,0	330,0	360,0	86,0	230,0	320,0
2012	Homicidios / 100 000 Hbts.	18,3	12,4	53,7	31,1	30,2	20,4	9,7	9,4	7,9	5,7	2,8
2012	Robo / s Violencia	43,2	39,2	23,8	31,6	46,6	28,5	47,1	46,9	64,3	41,1	63,4
2010	Robo / Violencia	39,8	50,4	64,8	52,4	34,7	45,5	37,3	36,6	19,8	43,0	13,8
2011	Sobrepoblación penitenciaria	141%	148%		130%		170%	125%		125%		148%
2012	Otros delitos	17,0	10,5	11,4	16,1	18,9	26,0	15,6	16,5	15,9	16,0	22,8
2011	Robo Vehículos / 100 000 Hbts.	47,17	68,10		47,00	39,40	45,40	20,20	52,20	45,00	49,20	58,00
2014	Femicidios	678,0	97,0		145,0		4.719,0	32,0	90,0	24,0	277,0	40,0
2012	Seguridad Principal problema %	35,1	29,3	64,7	39,6	20,2	19,7	21,3	30,3	51,6	39,8	34,3

Fuente: Recopilación varias fuentes (PNUD, seguridadenamerica.com, latinobarometro, CEPAL, ONU).  
Elaboración propia

De acuerdo con el cuadro anterior, comportamiento de los indicadores de seguridad en Ecuador con relación a la región latinoamericana es el siguiente:

- Jueces / 100 000 Hbts., en esta medida el país se encontraba en el año 2013 por debajo de la media latinoamericana, de 10 con 7; es decir la justicia no tenía una cobertura adecuada para dar atención a demandas de la ciudadanía. En la actualidad se supera la base mínima, con una proyección a sobrepasarla. Quito no puede estar debajo de la media, es la capital administrativa del país, su organización e importancia exige mantener indicadores representativos tanto en cobertura de seguridad como en otros aspectos. Los mejores sistemas judiciales en cobertura de jueces son Paraguay y Uruguay, con altos indicadores.
- Policía / 100 000 Hbts.- La vigilancia policial es un aspecto importante, principalmente si se orienta a la prevención del delito, en esta medida el país se encontró sobre la media en el año 2013; sin embargo por información interna la distribución en el país fue desigual, en algunos lugares con mayor cobertura y en otros con déficit. Los países con mayor cobertura policial son Bolivia, Colombia, Perú con más de 330, Uruguay presenta la cobertura más baja, lo que implica menor violencia y más presupuesto para atención social. La unidad mínima establecida por la UNESCO es de 280, es decir se cumple a nivel nacional como de la ciudad de Quito.
- Homicidios / 100 000 Hbts. - El Ecuador en 2012 alcanzó un índice de 12,4 debajo del promedio latinoamericano (18,3), el cual se considera alto, se tiene cifras de 2 dígitos al contrario de países del cono sur (Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Paraguay) con valores de un solo dígito. En 2013 este indicador fue de 10,87, muy cerca de alcanzar valores manejables. El resultado señala un ambiente de seguridad en comparación con países violentos como Colombia, Venezuela.
- Robo Sin Violencia. - En esta medida el país se encuentra por debajo de la línea media con 39,2 / 43,2. Los países con mayores indicadores son Uruguay, Chile, Bolivia, donde este tipo de delitos se dan en mayor medida.
- Robo con Violencia. - En este indicador el país se encuentra por sobre el promedio con 50,4 / 39, 8, es decir predominan los delitos contra la propiedad con violencia, esto es asaltos a personas, domicilios u otro lugar.

Venezuela y Colombia son quienes poseen los valores más altos en este indicador

- Sobrepoblación penitenciaria. - En el año 2011 el país tenía un sistema carcelario con alto hacinamiento, sobre la medida promedio 148% / 141%, esto es aproximadamente 50% sobre la capacidad real. En los actuales momentos el promedio nacional se acerca a cubrir únicamente el 100%, con ello se trata de lograr una verdadera rehabilitación en la mayor parte de detenidos para no devolverlos a la sociedad en las mismas o peores condiciones.
- Otros delitos. - Contiene otros modos de ataque a la seguridad física o psicológica como, abusos, agresión, heridas, acoso, entre las principales; grupo en el cual el Ecuador alcanza 10,5, por debajo del promedio de 17 en el 2012. Esta medida indica índices de violencia menores a países vecinos a los cuales se debe dar el tratamiento adecuado para mejorar la convivencia.
- Robo Vehículos / 100 000 Hbts. - Este delito alcanzó un alto valor en relación con el promedio y los demás países 68,10 / 67,47 en el año 2011. El comercio de partes y el alto parque automotor por habitante proporciona el índice anterior. Constituye una medida a observar y dar tratamiento permanente con el objetivo de proteger la propiedad de los ecuatorianos.
- Femicidios. - Esta variable es relativamente nueva como denominación al delito contra la vida del género femenino, los datos disponibles indican que no se superó el promedio sudamericano, el cual es alto debido a Brasil, donde se tiene un alto nivel de agresión a féminas, nada comparable con los demás; sin embargo, los valores aún no son completamente reales por la gestión y disponibilidad de datos.
- Seguridad principal problema. - Este indicador se constituyó para medir la percepción de la población sobre la seguridad como principal problema en el diario vivir de cada país, refleja el clima de inseguridad según la opinión del pueblo. La población que contestó a la encuesta tiene una percepción de la seguridad por debajo del promedio de Sudamérica de 29,3 /35,1.

Cabe indicar que el disponer de información limitada no facilita un análisis más actual y una comparación uniforme para medir y establecer políticas regionales sobre la seguridad.

## **1.5 Delincuencia transnacional.-**

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, a finales del siglo anterior, el lavado de dinero movió recursos equivalentes a una tercera parte del comercio mundial legal anual y un 2%-5% del Producto Interno Bruto, entre U\$ 500.000 y U\$ 1,5 billones (Mesa 2008). En el 2009 de acuerdo con estas estimaciones la delincuencia transnacional generó U\$ 870.000 millones que equivale al 1,5% del Producto Interno Bruto Mundial, 7% del comercio del mundo y más de 6 veces la asistencia oficial para el desarrollo. La trata de personas se calculó que en el 2005 afectó a 2,4 millones de personas y generó alrededor de U\$ 32.000 millones. El tráfico de migrantes en 2009 se presume que generó U\$ 6.600 millones proveniente de movilizar a 3 millones de personas desde Latinoamérica hacia Norteamérica. Los restantes delitos se considera que producen ingresos cercanos a los U\$ 6.200 millones y cientos de miles de afectaciones a la flora y fauna, estafa con productos adulterados, venta de armas y ciberdelitos. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito s.f.).

El tráfico de drogas en el mundo es el principal delito transnacional y de mayor expansión. El informe 2013 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ubica al Ecuador en el cuarto lugar a nivel mundial con la mayor cantidad de clorhidrato de cocaína incautada, en 2012 se retuvo 42 toneladas. La producción mundial de cocaína pura se estimó en 2011 en 776 a 1.051 toneladas. La superficie de cultivos ilícitos a 2010 se estimó que no fue mayor a las 25 hectáreas en todo el país, esto confirma que no hay producción nacional de estupefacientes, las incautaciones provienen de mercancía en paso a mercados del mundo (Ministerio del Interior s.f.).

Los costos asociados al problema de drogas representan entre 0,07% y el 1,7% del Producto Interno Bruto de los países examinados al 2016 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito s.f.).

Los valores por trata de blancas en el mundo y el tráfico de armas y narcotráfico alcanzan rentas poco menores al petróleo; estos valores implican un lucrativo negocio para entes del ámbito de seguridad y para los transgresores, es un problema social significativo a solucionar además de arrastrar a muchas personas y funcionarios de Estado a la corrupción para facilitar los ilícitos.

## **1.6 Efectos locales, nacionales e internacionales.**

Las características de la seguridad real como en la percepción de los ciudadanos tienen efectos de índole económico y social.

Una sociedad con altos índices de inseguridad en forma natural se aísla y con ello se detiene el desarrollo y crecimiento socioeconómico. En los actuales momentos en que las relaciones comerciales son el principal eje sobre el cual gira la globalización e intercomunicación, una sociedad en aislamiento se dirige a su autodestrucción.

La inseguridad también comprende un producto de la propia globalización mediante la invasión de culturas y formas de vida, el permanente bombardeo de publicidad e información, mucha de ella con contenido violento o insinuante a cambiar valores y principios personales por una mercancía para parecerse a diferentes estereotipos presentes a diario en los medios de comunicación masivos.

El país ha tenido una evolución importante en el campo del turismo, actividad que trae un gran flujo de dinero y soluciona problemas laborales de miles de compatriotas; en tal situación agravar la inseguridad provocaría perder oportunidades comerciales significativas. Permitir un gran flujo de turismo sin planes de seguridad y control puede llevar a resultados negativos y perderse esa fuente de ingresos.

El tratamiento de la seguridad es un tema de doble dirección, por una parte, se facilita el convivir de la población interna y flotante, a la vez que se convierte en instrumento político para determinados grupos que detentan poder tomar a su beneficio factores y espacios socioeconómicos.

El Estado por lo general informa a sus ciudadanos los resultados que obtiene al combatir el delito, se afirma importantes disminuciones en la incidencia de la delincuencia, sin embargo, en el ambiente y la conciencia de las personas no surte el mismo resultado si se vive en un ambiente de incertidumbre alimentado por situaciones económicas, exclusión o amplificación artificial y deliberada de los problemas. Las medidas y estadísticas dan cuenta de la eficacia y eficiencia del combate al delito y se incluye en la promoción y publicidad, sin embargo de la prevención se habla poco, además si se toma en cuenta que 1%-2% de los delitos se sancionan; 20% de robos a domicilios y 84% en vehículos se denuncian, las cifras deberían ser mucho mayores. Los valores influyen en el ambiente de inseguridad donde el 60% de la población tienen un sensación de no sentirse protegida (Uranga 2014).

## **Capítulo Dos**

### **Análisis y propuestas para mejorar la seguridad ciudadana en Quito**

Mencionar la problemática y estado de la seguridad en el Ecuador y en forma particular en Quito conlleva un análisis sobre los diversos tópicos y acontecimientos que permitieron la adopción y evolución de este tema a finales del siglo pasado e inicios del presente, durante las diferentes administraciones locales y nacionales vigentes.

Para el caso no es menos importante partir de características básicas del objeto de estudio y su entorno con el fin de establecer una estructura sobre la cual aplicar los conceptos, verificar datos y extraer información pertinente al tema.

La seguridad, por su carácter político y multidimensional (Páez 2004) no implica un mero análisis de datos dispersos sobre delitos, sino exige un proceso de construcción con definiciones y delimitaciones concretas que viabilicen lineamientos claros para atenderla en forma eficiente, desde dos enfoques particulares: la visión de algunos representantes de la administración estatal local y nacional encargados de este ámbito y de actores de la sociedad inmersos en el tema, quienes pueden aportar ideas importantes sobre diversos tópicos concernientes al asunto, la situación presente y sus perspectivas de futuro.

En el primer caso se considera importantes para sus ejecutantes los lineamientos, decisiones, experiencias y acciones en la protección y solución de conflictos, violencia, delitos y amenazas o coerciones ilegítimas que afectan la integridad, bienes libertad y derechos civiles de los ciudadanos (Betancourt 2008), bajo modelos compuestos básicamente a partir de lo restrictivo o de la justicia en un territorio pequeño (Quito), los cuales pueden replicarse o repetirse a posteriori en todo el país; los resultados visibles son la bandera de los regímenes vigentes y un símbolo de la aplicación al mandato que le confirió su contraparte (la sociedad). Los segundos se tornan en críticos, gestores de conocimientos y fuentes de necesidades, con roles para proponer sus propias soluciones y consensuarlas, apoyar con sus recursos disponibles, observar su aplicación desde sus propios hogares, barrios o comunidades, colaborar con entes de control de la violencia y la justicia y contribuir con la retroinformación para el mejoramiento permanente de la seguridad en el

ejercicio de sus derechos y responsabilidades dentro del ámbito público y privado en un Estado Social de Derecho(Palomeque 2002).

Quito es una ciudad con un alto crecimiento poblacional la cual acoge permanentemente a muchas personas de diferentes lugares del país y extranjeros, quienes buscan aquí satisfacer diversos objetivos, entre ellos: turismo, estudio, aprovechar oportunidades que ofrece en el ámbito laboral y económico por ser un polo de desarrollo nacional, cuna del centro administrativo gubernamental nacional, provincial y metropolitano, domicilio principal de muchas entidades privadas, delegaciones diplomáticas de gobiernos amigos y agencias internacionales multilaterales y no gubernamentales, universidades y centros de formación profesional, entre otros.

La concentración y crecimiento poblacional llevan consigo múltiples necesidades y exigencias en ámbitos de vivienda, transporte, empleo, integración social, calidad de vida, dignidad, respeto, protección y seguridad para sí mismos, sus bienes y derechos; situaciones que se satisfacen a través de la acción del Estado con la provisión de las condiciones y recursos básicos (económicos, legales, administrativos, infraestructura) y la propia sociedad mediante oportunidades y apertura para una convivencia individual y colectiva en libertad, integración y participación. Bajo estas condiciones los problemas se agudizan cuando los requerimientos son muy superiores a la capacidad para satisfacerlas. El ordenamiento y cobertura de servicios básicos e infraestructura en Quito tiene un porcentaje significativo -en unos más que en otros- lo cual le otorga al distrito mayor capacidad para enfrentar factores estructurales fuentes de inseguridad y mayores posibilidades para atender a su población en un contexto de desarrollo inclusivo y participativo, a través de sus políticas respectivas.

Con los temas antes expuestos como marco referencial, en este capítulo Se realiza un análisis crítico de la seguridad ciudadana en Quito más allá de las cifras. El estudio se sustenta con datos provenientes de entrevistas a cuatro especialistas particulares en el tema de seguridad y funcionarios estatales del gobierno local y nacional de este ámbito. El análisis empieza por la parte conceptual de la seguridad que involucró el contexto ciudadano a partir de lo humano y público, los aspectos relevantes e influyentes, la evolución de las políticas gubernamentales nacionales y locales que incluyen el marco legal, la infraestructura física e institucional, los recursos pertinentes para llevarla a cabo y algunos resultados.

## **2.1 La seguridad ciudadana, violencia, Estado e inseguridad en Quito, definición y evolución**

La realidad del siglo anterior e inicios del actual marca una tendencia en Latinoamérica donde los gobiernos locales asumen el rol de ejes del nuevo desarrollo humano en su jurisdicción. Esta tendencia permite a las principales urbes y a Quito específicamente, apropiarse de la seguridad de sus ciudadanos con exclusión del Estado central que para esos momentos se sumergía en una especie de debilidad y languidez, carente de una gestión moderna y liderazgo político nacional claro (García 2013).

De acuerdo con Daniel Pontón, Docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito es una de las ciudades principales y primeras en abordar la problemática de la seguridad de sus ciudadanos desde su definición en forma responsable y sistemática e incorporarla en la agenda pública local desde la administración Paco Moncayo hasta la actual con Mauricio Rodas (Pontón 2016, entrevista). La acción se da en respuesta a un crecimiento fuerte en la violencia a finales de los 90's e inicios del 2000 y el desamparo del Estado inmerso en una de las peores crisis financiera y bancaria que disparó el desafuero social y encontró a la ciudad y el país sin un marco institucional para enfrentarlo en forma satisfactoria, según Fernando Carrión, Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Adoptar la seguridad ciudadana implicó la redefinición de este tema con base en la seguridad pública que en relaciones internacionales se articula a la posibilidad de un enemigo externo e involucra la fuerza pública; luego se centra en el ser humano y genera algunos cimientos fundamentales para entenderla en un sentido integral donde los delitos son una porción a los cuales se incorpora lo alimentario, salud, transporte, entre otros (seguridad humana integral). Con un tema amplio que abarca múltiples dimensiones es necesario acortarlo y acoplarlo al espíritu, capacidades y atribuciones de las diferentes entidades responsables. La perspectiva da la posibilidad al gobierno local de tomar un segmento de la seguridad humana para convertirlo en ciudadana, la cual implica construir seguridad en la propia ciudad, con sus ciudadanos bajo tres pilares fundamentales: la convivencia, la prevención de delitos en términos situacionales, ambientales y sociales y la participación, como lo sostiene Marco Córdova, Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).



Es importante tener en cuenta que en sus inicios la seguridad ciudadana nacional se circunscribía a temas referentes a la policía, justicia y cárcel; elementos principales de la seguridad pública y de competencia directa y privativa del Estado central. La falta de disponibilidad de la justicia para los municipios condujo a la administración local quiteña de Paco Moncayo a diseñar estrategias de prevención (Carrión 2016, entrevista), que incluía, marco normativo, apoyo técnico, estructura institucional y provisión de fondos, en respuesta a la acción mínima del gobierno nacional en materia de seguridad y a experiencias exitosas de otras urbes latinoamericanas.

Dentro del marco conceptual sobre la seguridad ciudadana se incluyen elementos fundamentales de esta, explícitos en los diferentes instrumentos legales y técnicos, entre los cuales se destacan: la convivencia ciudadana, orden público, respeto a los derechos ajenos, deberes, mecanismos para decisiones, buen uso del espacio público y amenazas de violencia. En este mismo ámbito se identifican diferentes fuentes de amenazas que pueden afectar la seguridad de los ciudadanos, entre las que se detallan en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 14

**Fuentes de violencia**

<b>Fuente</b>	<b>Tipos</b>
La naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Erupciones volcánicas</li> <li>- Sismos</li> <li>- Deslaves</li> <li>- Inundaciones.</li> </ul>
Relaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Violencia política,</li> <li>- Violencia delincuencial</li> <li>- Violencia intrafamiliar</li> <li>- Violencia de género</li> </ul>
Perpetrados por los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incendios forestales</li> <li>- Accidentes de tránsito</li> <li>- Derrames de materiales peligrosos.</li> </ul>

Fuente:(Torres 2011)

A lo anterior debe incluirse la violencia que se suscita por decisiones, acciones y omisiones de autoridades de gobierno (violencia de estado) para mantener el orden social, generar progreso, protección del territorio y bienes estatales, atender amenazas externas o dar soluciones a los problemas cotidianos. Las principales clases de violencia que se dan por el ejercicio de competencias de autoridades estatales son: política, económica, represión, guerras, terrorismo, genocidio-exterminio étnico, tortura y ejecuciones extrajudiciales.

En el Ecuador la violencia de Estado se matiza entre otras en la confrontación que permanentemente se dan entre autoridades y detractores u opositores, inconformidad por medidas tomadas, omisiones y casos de corrupción; en lo económico la imposición de políticas algunas inviables, ineficientes, ineficaces para un determinado grupo social, otras generadoras de escasez, pobreza, discriminación o inequidad. En el país se dieron manifestaciones de grupos sociales inconformes, ante esto la represión fue la medida básica para contener las revueltas, en casos con saldos humanos lamentables, heridos y pérdidas materiales. Los resultados de rebeliones fueron motivo para juzgarse a algunos ciudadanos por terrorismo y al gobierno se acusa de vulnerar los derechos humanos por persecución y falta de libertad de expresión con la vigencia de la ley de medios.

A partir del año 2007, los conceptos locales se incluyen en proyectos nacionales con un enfoque en la seguridad pública, ciudadana y el buen vivir. La Constitución del Ecuador del 2008 acoge a la seguridad ciudadana entre sus principales elementos en forma explícita con el fin de materializarla en toda la nación, a través de sus diferentes organismos (policía, ejército, cárcel y justicia) y garantizar la protección ciudadana frente a los riesgos de la violencia y la inseguridad. Con base en la suprema norma nacional otros instrumentos legales y técnicos entre ellos Plan Integral de Seguridad y la Agenda de Seguridad Ciudadana, básicamente incluyen a la seguridad ciudadana desde su definición, lo cual marcará el ámbito de acción del Estado.

En la práctica la seguridad ciudadana es un tema parte de diferentes instrumentos y discusiones políticas que no sobrepasa significativamente este nivel; las acciones de cada ente responsable de su aplicación lo demuestran al concentrar sus esfuerzos en viejas doctrinas de seguridad nacional las cuales permanecen en los objetivos de la administración estatal y se ajustan sin dificultad a las circunstancias para generar nuevos enemigos de la seguridad, ahora el delito (García 2012). El problema se complementa cuando la seguridad ciudadana se convierte en una estrategia o política que surge de la propia ciudadanía y por tanto los gobiernos locales dentro sus principios e ideales de acercamiento a la población con mayor necesidad de ese servicio, deban intentar resolverlo de manera más eficiente; mientras tanto el ejecutivo trata de estructurar una lógica más bien centralizada a nivel nacional y recuperar lo público (Córdova 2016, entrevista); es decir cada actor

busca una dirección de mayor provecho para sí. Esta lógica ubica los esfuerzos y la efectividad de las medidas proclamadas por cada ente responsable de la seguridad ciudadana en un discurso más que en la eficiencia que se puede alcanzar si todos ejecutan un trabajo con orden, coordinación y unidad de voluntades.

Otro tema conceptual y opuesto a la seguridad ciudadana comprende lo delictual y la violencia. Analizar estos conceptos lleva a enfocarse no únicamente en los delitos tradicionales que ocasionan perjuicio a las personas entre ellos: homicidios, robos y otros, sino también en la que se expresa cotidianamente y afecta la convivencia, la manifestación de intolerancia ante prejuicios (Ministerio Coordinador de Seguridad 2014) o factores emergentes que aparecen producto de la democratización de las sociedades y/o de procesos de luchas sociales y que devienen en problemática; por tanto la violencia e inseguridad no se puede concebir y tratar de manera genérica con la atención de algunos aspectos, mejorar ciertos instrumentos o focalizar las instituciones en problemas puntuales de mayor recurrencia(Pontón 2016).

A los aspectos anteriores se añade el enfoque multidimensional de la violencia en sus diversos orígenes y formas, las cuales pueden ser: de tipo estructural que incluye básicamente la desigualdad; institucional la cual gira alrededor de la corrupción y la impunidad; y, situacional donde concurre el alcoholismo, armamentismo y narcotráfico(Torres 2011).

El Estado es el garante principal de la seguridad de los ciudadanos, el control de la violencia e inseguridad. En este ente se reconocen dos niveles, el ejecutivo y los municipios, consejos provinciales, parroquias, hasta la Ley de Régimen Municipal; con la vigencia del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), pasaron a denominarse Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs).

La Constitución de 1998 y La Ley de Descentralización del Estado de 1997 otorgaron recursos y facultades a las administraciones locales para solicitar algunas competencias sobre seguridad y con ello convertirse en un eje del desarrollo del país con orientación local a finales de los 90; en este marco el Municipio de Quito fue el pionero en incluir al elemento ciudadano en el tema de protección a su población en el año 2003(García 2013), con el fin de proveerles

una forma de vida pacífica entre sí. Mientras el gobierno local asumía competencias en seguridad el Ejecutivo se reducía y debilitaba. En el 2007 se retoma el rol protagónico del Estado en la seguridad e incluye las experiencias y conocimientos de lo local en sus proyectos a nivel nacional, donde se da mayor interés a lo punitivo en atención a las exigencias de los ciudadanos para actuar con ‘mano dura’ en la protección de su vida y sus bienes(Carrión 2002).

La actuación del Estado central para control de la violencia e inseguridad en los últimos años se apega a los manuales que de acuerdo con (Burgos y Tudela 2002) comprenden: nueva instrumentación legal, recursos coercitivos para delitos, política nacional de seguridad, superar delincuencia y derivados, atender el sistema penal y carcelario, consolidar las instituciones estatales, mayor desarrollo social, medidas de prevención y disuasión, entre las principales. El municipio abandonó muy pronto su tarea de prevención y se orientó a colaborar con lo nacional, en la actualidad se encarga legalmente de la movilidad, territorio, amenazas naturales y siniestros y todo lo que se deriva de esto el trabajo de los dos entes en mucho la realizan por su cuenta, salvo el caso de riesgos por siniestros y amenazas naturales, como el caso del volcán Cotopaxi, sismos y los incendios forestales en Quito.

La acción del aparato estatal de seguridad actual lo marcan de alguna manera acontecimientos que cambiaron la perspectiva original de volcarse a la ciudadanía y otros entes locales para tratar la violencia, inseguridad y desafuero en forma conjunta son: el ataque al campamento de las FARC en Angostura en 2008 por fuerzas externas y problemas internos, incidentes que no estaban muy lejos hacia atrás, también hubo hechos civiles los cuales aún se recuerdan como Dayuma(García 2012). Se puede observar muy poco de la seguridad ciudadana y más de la interna o pública, el COOTAD delimita las competencias en este ramo para los gobiernos locales, las cuales son mucho más restrictas en términos simples de ciertos niveles de coordinación o seguimiento(Córdova 2016, entrevista), adicional a lo territorial, riesgos y movilidad.

El análisis a este tramo del estudio referente a lo conceptual y roles de los actores-proveedores de la seguridad, violencia, inseguridad y el Estado, permite algunos datos críticos, entre los que se muestran a continuación:

Cuadro No. 15

**Factores críticos sobre seguridad ciudadana en Quito y el país**

<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incluir a la sociedad en la definición de la seguridad, inicio para su inclusión.</li> <li>- Incluir el enfoque multicausal y dimensional de la seguridad, violencia e inseguridad</li> <li>- Plasmar los conceptos en instrumentos normativos generales y particulares.</li> <li>- Reconocer nuevos factores que afectan la seguridad (violencia de género, otra).</li> <li>- Delimitar los ámbitos de actuación de cada componente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprovechar recursos locales y experiencias</li> <li>- Definir claramente los ámbitos de actuación de cada nivel y la forma de coordinarse.</li> <li>- Reconocer el éxito local y terminar de replicarlo a nivel nacional.</li> <li>- Mejorar comprensión, coordinación y el apoyo ciudadano.</li> <li>- Mejorar resultados</li> <li>- Evolucionar a nuevos conceptos y directrices para tratar la seguridad.</li> </ul>
<b>Limitaciones</b>	<b>Amenazas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politización y centralización de algo que funciona mejor desde lo local.</li> <li>- La actuación difiere de lo conceptual por hechos pasados y temas políticos.</li> <li>- Orientarse a lo fácil e inmediato por presiones del medio y circunstanciales.</li> <li>- Orientación mayor a la seguridad pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limitar avances en seguridad</li> <li>- Proporcionar retos a infractores en lugar de control.</li> <li>- Incremento de la presión social para solucionar problemas inmediatos y no fuentes</li> <li>- Propensión a abandonar buenas prácticas</li> <li>- Reducción de fondos en el presupuesto por baja en el precio del petróleo.</li> </ul>

Elaboración propia

**2.2 Políticas y acciones de seguridad ciudadana en Quito, evolución e impacto.**

Las políticas son las principales herramientas que dispone el Estado para ejecutar sus acciones y generar situaciones ideales, bienes y servicios públicos que satisfagan los requerimientos de la población y se den solución prioritaria problemas que atraviesa en un momento determinado en forma incluyente. Las políticas procuran crear un ambiente propicio para la vida y desarrollo social con sustento en medios jurídicos para garantizar la legalidad, pertinencia y competencia de cada nivel del Estado.

En seguridad el desarrollo de las políticas en el Ecuador y específicamente en el Distrito Metropolitano de Quito se pueden observar en dos épocas, la primera que corresponde a la gestión a finales de los 90 hasta el 2006 y de ahí hasta la actualidad. La división permite establecer características propias de cada período y diferencias. Estas políticas son visibles desde aspectos normativos, estructurales, institucionales y de recursos para su atención. Se pueden analizar

los resultados, éxitos o fracasos, deficiencias, integralidad, impacto, efectividad, recursos y perspectivas.

El marco normativo inicial en el cual se apoyó las competencias sobre seguridad, básicamente fue: la Constitución de 1998 donde se proporciona mayor autonomía a las administraciones locales para asumir facultades tendientes a mejorar la calidad de vida de la comunidad; la Ley Orgánica de Régimen Municipal que afianza lo anterior y permite a los municipios coordinar acciones con otros entes para cumplir sus objetivos, entre ellos la protección, seguridad y convivencia ciudadanas; varias ordenanzas sobre el asunto: la principal la No. 201 de 13/12/2006, referente a la seguridad y participación ciudadana (Torres 2011).

En lo institucional se destaca el Pacto Social por la Seguridad Ciudadana que involucró a diversas instituciones locales y nacionales entre ellas el Ministerio de Gobierno, Ministerio Público, Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS), Corte Superior de Justicia de Pichincha, Policía Nacional, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Bienestar Social y la ciudadanía. En la formación técnica y conformación del sistema se trabajó con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización Panamericana de Salud (OPS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fundación ESQUEL. En este ámbito se conformaron diversos entes locales para gestión de la seguridad ciudadana, entre ellos: Comisión de Seguridad del Consejo Metropolitano, Consejo Metropolitano de Seguridad Ciudadana, Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, Jefaturas de seguridad ciudadana zonales y en la mariscal (Torres 2010).

Con las dificultades del caso las instituciones conformaron una alianza alrededor de un sistema local de seguridad (Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana), bajo el liderazgo y coordinación municipal, con el Alcalde y Consejo Metropolitano en el centro de la iniciativa (Torres 2011). El sistema y el marco institucional que se creó no generaron los resultados significativos por estos previsto, la iniciativa se desvaneció con el cambio de administración local, las nuevas políticas del gobierno central y las recientes competencias que se establecieron para cada uno.

En lo estructural es visible el cambio de orientación desde la seguridad interna o pública a la ciudadana a través de la humana, con matices de mayor inclusión social que asume el municipio para dar respuesta a los clamores de la ciudadanía ante el incremento de la violencia a inicios del 2000, procurar calmar los estragos de la crisis financiera-bancaria de estos años y poner en práctica experiencias exitosas de otras ciudades importantes de Sudamérica en el tratamiento de la protección a la ciudadanía.

En el tema de fondos se procuró obtenerlos a través de partidas en el presupuesto, la creación de una tasa de seguridad, créditos y donaciones particulares nacionales y extranjeras. En este tema lo destacable es la creación de la tasa municipal de seguridad que financiaría procesos de prevención y tratamiento de la violencia e inseguridad en la capital, con lo cual se asume la competencia en seguridad de manera directa y se da paso a la institucionalidad para este fin. Ya con el financiamiento y estructura institucional el proyecto se perfiló como una buena oportunidad para darle un nuevo sentido a la seguridad ciudadana en Quito con sustento en la prevención y convivencia urbana, se detuvo cuando los fondos se desviaron a otros fines más evidentes y prioritarios; es decir estos dineros se destinaron en mayor proporción a la seguridad pública y no a la prevención y participación ciudadana, la medida en parte obedeció al desamparo del gobierno central y la presión social por el incremento de índices delincuenciales.

El apremio ciudadano exige resultados rápidos y las acciones y decisiones pueden generar beneficios o pérdidas políticas, ante lo cual fue mejor optar por lo visible y/o perceptible: persecución del delito y delincuentes con el fin de mermar la violencia o desafuero, calmar la ansiedad y proteger a las personas, sus bienes y derechos; es decir, se ataca el fenómeno desde una lógica única o unidimensional y no desde sus diversas motivaciones u orígenes (multicausal).

Los cambios en lo legal, estructural, institucional y financiamiento de la seguridad ciudadana llevaron al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a concretar diferentes iniciativas en este ámbito, las cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 16

**Acciones producto de las políticas locales de seguridad ciudadana en Quito**

<b>Iniciativa</b>	<b>Aplicación</b>
- Creación de un sistema básico de atención de emergencias a través de la Central Metropolitana de Seguridad Ciudadana 101.	- Atender emergencias policiales y de delitos en la ciudad, a través de una central de radio. Se incluyó otras como bomberos 102 y Cruz Roja 131.
- Creación del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana.	- Gestionar de información sobre indicadores e informes relativos al tema de seguridad en la ciudad.
- Implementación de un Sistema de Video Vigilancia.	- Capturar y almacenar imágenes de actos y sitios conflictivos y delictivos que permita una respuesta rápida de la policía nacional y de otros entes de este ámbito.
- Dotación de infraestructura policial.	- Proveer armas, chalecos, patrulleros, unidades de policía comunitaria (UPC), financiamiento de logística, helicópteros para vigilancia aeropolicial y emergencias, entre otras
- Generación de publicidad y comunicación.	- Proporcionar información a la comunidad
- Creación del Centro Metropolitano de Equidad y Justicia.	- Aportar alternativas en arreglo de conflictos, descentralizar y bajar algunas actividades de la justicia ordinaria.
- Institución de ordenanzas.	- Facilitar la gestión y legitimar las acciones y decisiones municipales
- Generación de un modelo de gestión de policía de tipo comunitaria.	- Ensayar nuevas operaciones de la fuerza pública con base en la confianza mutua policía-ciudadano, ante la persistencia de diferentes hechos que afectaban la propiedad y la integridad personal.
- Aproximación policía-comunidad	- Creación y apoyo de brigadas barriales de seguridad. - Comités de seguridad y consejos zonales de seguridad
- Accidentalidad vial	- Prevención y control de la accidentalidad

(García 2013, 67).  
Elaboración propia

El cambio de orientación de la policía para adaptarla al nuevo proyecto municipal de seguridad de la capital de inicios del 2000, facilitó a esta entidad ensayar nuevas operaciones ante la persistencia de diferentes incidentes contra la propiedad y las personas.

Las principales tareas de la fuerza pública en este espacio se detallan en el siguiente cuadro:



Cuadro No. 17

**Principales operaciones de la policía comunitaria de Quito**

<b>Operación</b>	<b>Tareas</b>
- Recepción de denuncias.	- Atención en la UPC y ayuda al ciudadano a ingresar en el sistema de protección.
- Atención a víctimas.	- Protección y apoyo a personas que sufrieron violencia o ataque delincuencial
- Custodia de domicilios.	- Vigilancia y patrullaje específico de viviendas en ausencia de propietarios, que termina con informe a estos, a cargo de la UPC más cercana.
- Custodia y traslado de dinero y valores.	- Acompañamiento en traslado de dinero o valores sin costo mediante una llamada al 101, con inclusión de servicio a migrantes para movimiento de sus enseres al ingreso al país desde el aeropuerto.
- Control de movilización de bienes.	- Entrega y control de guías de movilización de bienes muebles para cambio de domicilios de las personas, las cuales deben tener los transporte de mudanzas, para evitar robos por individuos que simulan esta acción.
- Sistema de alarmas comunitarias.	- Instalación de alarmas individuales con conexión a emergencias de la policía al 101, para atender de inmediato alguna situación de violencia o delito.
- Respuesta y atención a emergencias.	- A través de denuncias o llamadas de personas al 101 para atender delitos o violencia en proceso.

(García 2013, 67).  
Elaboración propia

A las acciones anteriores es importante añadir lo que el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito procuró como uno de sus objetivos principales para materializarse como tal: la coordinación y articulación interinstitucional entre las diferentes instancias locales, nacionales, institucionales y la ciudadanía. Se trató de llevar a un mismo nivel el trabajo del municipio y de las funciones del Estado central: Ejecutivo y Judicial (García 2013). En este esquema la institución que juega un papel importante es la policía, se convierte en una suerte de enlace entre el Municipio con el Ejecutivo, Judicial y la propia ciudadanía. Internamente se presentaba una oportunidad para continuar con su servicio cerca a la ciudadanía mediante brigadas barriales, recaudar recursos adicionales y probar la experiencia y metodología de la proximidad (García 2013). La articulación mediante la dirección del gobierno local le quitó de alguna forma el protagonismo fundamental a la policía y lo llevó a actuar de manera complementaria en una suerte de actor más (Córdova 2016, entrevista), con cierto tipo de subordinación al alcalde.

En resumen, el proyecto de seguridad ciudadana hasta el año 2006 se sintetiza en la conformación de un modelo alternativo e interesante de atención a la seguridad

ciudadana desde el gobierno local, alrededor del cual se tejió un marco jurídico que lo sustente legítimamente, una institucionalidad para hacerlo operativo, una estructura conceptual con enfoque multicausal y dimensional y los recursos que lo financien y asesoren lo malo abandonarlo sin cumplir las metas para las que se lo creó ni generar una experiencia valiosa para los próximos años.

Luego del período 2000-2006 se dan varios cambios en lo legal, estructural, institucional y fondos.

Las reformas legales inician con la Constitución del 2008 donde se integra dentro de las competencias y temas prioritarios a la seguridad ciudadana, situación que no se consideró hasta ese entonces. El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) define claramente los roles de los gobiernos locales en el ámbito de la seguridad ciudadana, y les proporciona competencias más restringidas en relación con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las cuales se limitan al territorio, amenazas naturales y siniestros. Se suman otros cuerpos legales entre estos la ley de Seguridad Pública, de la Policía, de Defensa con el objetivo de articular instituciones y competencias alrededor de la seguridad en forma integral.

En forma complementaria se elaboran planes y agendas para cada tema. En específico para la seguridad ciudadana se crea la Agenda para la Seguridad ciudadana donde se establecen temas conceptuales, alcance, responsable, información de base y las políticas y lineamientos a ejecutarse. Las últimas normas legales (enmienda constitucional aprobada el 3 de diciembre de 2015) dan la posibilidad que Fuerzas Armadas colaboren con la policía nacional en el control del crimen y la delincuencia (Carrión 2016), en una suerte de ‘regresión al realismo militar’ que padecen gran parte de los gobiernos democráticos de izquierda de Latinoamérica(García 2012, 253).

En el tema estructural se adopta un enfoque que permite ver a la seguridad desde una óptica integral o de fondo. La seguridad ciudadana se considera un tema prioritario para alcanzar el ‘buen vivir’ de los ciudadanos y para ello se crean componentes que apoyen estas políticas con un sistema único de información estadística, indicadores y metas específicas. En este tema el gobierno nacional asume y centraliza totalmente las políticas de seguridad a nivel nacional y se despoja al municipio de competencias que antes entraban en su jurisdicción.

En el tema institucional se identifican algunas acciones más importantes en

este período de cambios, entre los que se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 18

**Acciones relevantes del gobierno central en el ámbito de seguridad**

<b>Acción</b>	<b>Detalle</b>
- Cambios Ministeriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Supresión del Ministerio de Gobierno y Policía.</li> <li>- Creación Ministerio Coordinador de Seguridad</li> <li>- Creación Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</li> <li>- Creación del Ministerio del Interior</li> <li>- Creación de la Secretaría de Gestión de Riesgos</li> </ul>
- Cambios en Policía Nacional	- Fortalecimiento de la Policía Comunitaria con UVC y UPC; proximidad por nacional, zonal, distritos, circuitos y subcircuitos; dotación e infraestructura; programas transversales
- Cambios en el sistema de justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se crea el Consejo de la Judicatura para control y administración del poder judicial.</li> <li>- Se incrementan instituciones de administración de justicia</li> <li>- Mejora en infraestructura</li> <li>- Provisión de recursos tecnológicos, humanos y legales.</li> </ul>
- Sistema integrado de emergencias ECU 911	- Creación de plataforma tecnológica para atención de emergencias, riesgos y delitos.
- Programas de persecución al delito	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los más buscados</li> <li>- 1800 drogas, delitos</li> <li>- Inteligencia policial</li> </ul>
- Sistema de gestión de riesgos	- Atención fenómenos naturales y siniestros.
- Fuerzas armadas en tareas complementarias	- Apoyo a policía, emergencias, protección, recursos estratégicos.

Elaboración Propia

Los recursos para financiar todo el esquema de seguridad de estos últimos años impuesto por el gobierno nacional provienen del presupuesto nacional, fruto de un momento de bonanza económica del país por el alto precio de los *commodities* (materias primas, petróleo) y la apertura de los mercados del Este asiático (China, India)(García 2012). Para la acción municipal los fondos provienen de su presupuesto, tasas e impuestos; los valores se utilizan para policía metropolitana, bomberos, riesgos, agentes de tránsito, cámaras de seguridad, observatorio de seguridad.

Con las políticas de seguridad en marcha, resultados de estas y la situación actual del país en este ámbito, es importante realizar una mirada crítica al conjunto desde diferentes perspectivas, entre estas, de actores directos o funcionarios involucrados en el tema en los últimos años y ciudadanos particulares con conocimientos del caso. Se trata de auscultar entre cada uno diferentes tópicos que permitan una visión práctica y un panorama de futuro. Los principales aspectos a evaluar son: principales logros, deficiencias, recursos, coordinación institucional,

factores que pueden incidir en la inseguridad y violencia local, influencia de la situación económica, impacto y efectividad, perspectivas y soluciones de futuro, diferencias con otras ciudades.

En el tema de los principales logros que trajeron las políticas puestas en marcha por los diferentes niveles de gobierno en el Distrito Metropolitano de Quito se pueden destacar:

La incorporación de la problemática de la seguridad de manera sistemática en la agenda pública local del municipio, desde el año 2000 y redefinir el concepto a partir de lo público y humano e integrar lo ciudadano que se sustenta en tres ejes: la convivencia, prevención y participación ciudadana. La institucionalización de una política de seguridad ciudadana a nivel local que luego se replica a nivel nacional, a partir de procesos locales exitosos. Concepción de la seguridad más allá de un proceso estrictamente coercitivo de control a uno sobre todo de prevención (Córdova 2016, entrevista). La adopción de un nuevo enfoque conceptual que permita ver a la seguridad desde una óptica integral estructural o de fondo, por cuanto anteriormente se la consideró de forma interna, externa o desde una óptica de actuación de la policía nacional; es decir se da una suerte de abandono al elemento autoritario para dar paso a lo humano (Navas 2016, entrevista). Incorporar la seguridad ciudadana como concepto operativo, organizacional e institucional por parte de la administración local y que se lo considere un elemento importante para la convivencia de la sociedad y la generación de ciertos cimientos que dieron impulso de la participación ciudadana local (Pontón 2016, entrevista).

Consolidación de un sistema básico de indicadores de seguridad que facilite el monitoreo permanente, análisis y emisión oportuna de políticas para su tratamiento. Uno de los índices principales es la tasa de homicidios y asesinatos por cada 100 000 habitantes, el cual muestra una reducción importante de 17,6 en el 2006 a 8,42 en diciembre de 2015. Antes de esta medida la información estuvo dispersa y con diferencias entre las distintas instancias de gestión de la seguridad o de datos, con lo nuevo se busca disponer de una base que proporcione una guía para la acción del Estado en un cierto momento. La política tiene su sustento en la labor del Observatorio Metropolitano de Seguridad de Quito, entidad que maneja información referente a este municipio. El sistema incluye 9 indicadores permanentes sobre homicidios, violaciones, delitos contra las personas y la propiedad, accidentes de tránsito, entre los principales; no se incluye algunos de violencia doméstica, escolar u

otras similares (Navas 2016, entrevista).

Fortalecimiento del modelo de gestión de la policía nacional con sustento en el programa de policía comunitaria de Quito a través de servicios desconcentrados en el territorio, unidades de policía comunitaria y metodología de esta entidad(Navas 2016, entrevista). Quito fue donde se impulsó el plan piloto de este modelo y dio cimientos para que el gobierno nacional lo tome y consolide, con una estructura bastante particular y hacia una mirada local de la seguridad(Pontón 2016, entrevista). Estas unidades desarrollan sus actividades desde infraestructuras operativas (Unidades de Vigilancia Comunitaria UVC y Unidades de Policía Comunitaria UPC) distribuidas por zonas, distritos circuitos y subcircuitos a las cuales se les encargó ocho programas de prevención independientemente de sus funciones de control, entre estos se tienen: Barrio Seguro, Local Seguro, Escuela Segura, Espacio Público Seguro, Botones de Seguridad, Alarmas Comunitarias, Contacto Ciudadano y Asambleas Comunitarias de Seguridad(Castro, Jácome y Mancero 2015, 121).

Creación del sistema ECU 911 para la atención de emergencias, un servicio gratuito para la ciudadanía, con cobertura en todo el distrito y el país las 24 horas y 365 días al año(Navas 2016, entrevista). Este servicio implica una importante inversión tecnológica que incluye en un único Sistema Integral de Seguridad programas ya en operación individual como el 101 y al cual se une bomberos, salud, tránsito, Cruz Roja y riesgos; en Quito se incluye empresa eléctrica, Empresa Metropolitana de Aseo (EMASEO), Empresa Metropolitana de Obras Públicas (EMOP) y Agencia Metropolitana de Tránsito (AMT)(Robayo 2016, entrevista). A esta plataforma tecnológica se suma el modelo de gestión del servicio integrado de seguridad que articula a todas las entidades de respuesta tanto del gobierno nacional como de los GADs(Robayo 2016, entrevista). Este sistema también sirvió de base para que se dieran otras iniciativas en apoyo al fortalecimiento muy elemental del sistema penal como justicia, policía y cárcel(Carrión 2016, entrevista).

Participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a actividades complementarias de la seguridad integral y que constituye un apoyo a combatir amenazas asimétricas, crimen organizado, explosivos y armas(Navas 2016, entrevista). Su tarea se legitima y fortalece con la última enmienda constitucional aprobada por la Asamblea Nacional en 2015. La motivación para que las Fuerzas Armadas colaboren en la seguridad interna pasa por limitaciones en la policía para controlar los niveles crecientes de inseguridad y violencia en determinados lugares que

desborda la capacidad policial. La confianza de la ciudadanía en la fuerza pública juega un rol importante, en este tema el papel de la policía tiene bajos niveles de credibilidad, mientras la presencia de los militares generan mayor respeto y clima de seguridad. Lo debatible de la medida radica en que cada fuerza tiene un tipo de formación con una orientación diferente; la policía se capacita en procedimientos para persecución y detención con respeto de los derechos humanos, el uso de la fuerza y elementos letales se justifica únicamente en situaciones de defensa propia de su integridad; mientras en la milicia se prepara para enfrentar eficientemente situaciones de guerra donde la misión es primordialmente causar el mayor daño al enemigo, fundamento para creer que la actuación militar puede llevar a violaciones de derechos de las personas involucradas en actos reñidos con la ley, sin dejar de tomar en cuenta daños colaterales. En lo político, la confianza en la policía de parte del gobierno actual bajó por los incidentes de la sublevación del 30 de septiembre de 2011.

Otra razón para incluir a militares en tareas de apoyo a seguridad interna reside en que se vive una situación de paz con Estados vecinos, con los cuales en épocas pasadas se vivió situaciones de guerra por falta delimitación de fronteras, a partir de la delimitación total bajo acuerdos con aceptación mutua, no hay razón para mantener una fuerza significativa en fronteras, mientras en lo interno se libra una batalla con el crimen y violencia. El uso de militares para combatir la violencia y el crimen organizado no es privativo del gobierno actual, lo hacen otros países en determinados lugares y para determinados objetivos entre estos delitos de redes delictivas locales y transnacionales.

Consolidación de la gestión de riesgos en un sistema nacional descentralizado y desconcentrado, donde los gobiernos locales toman competencias en su propio territorio. Se crea la Secretaría de Gestión de Riesgos para la rectoría y coordinación en este ámbito y reemplaza la Defensa Civil que hasta su desaparición era un ente reactivo(Navas 2016, entrevista).

Reforma al marco institucional en el ámbito de seguridad que lleva inicialmente en lo local a la creación de la Corposeguridad, Dirección de Seguridad Ciudadana, Consejo Metropolitano de Seguridad y la Secretaría de Seguridad Ciudadana del municipio de Quito(Pontón 2016, entrevista); en lo nacional desaparece el Ministerio de Gobierno que tenía a su cargo la gestión de la policía nacional y la política del gobierno central; en su lugar se crea y da un alto protagonismo al Ministerio del Interior quien debe dedicarse únicamente a temas de la Policía y la seguridad; se incluye el Ministerio de Justicia para cuestiones

referentes a rehabilitación social y el Ministerio Coordinador de Seguridad (Carrión 2016, entrevista); este último se convierte en la instancia superior donde se coordinan las políticas, estrategias y acciones del área y alrededor del cual trabajan de manera integrada los ministerios anteriores, la Secretaría de Gestión de Riesgos, defensa, cancillería, inteligencia y el ECU 911. Las tareas del ministerio coordinador se desarrolla a través de planes y agendas sectoriales con enfoque integral, de género, discapacidades e intergeneracional y soporte en el Plan del Buen Vivir y la Matriz Productiva.

Otra acción importante en Quito y el país es el cambio en la Justicia, apareció el Consejo de la Judicatura (Carrión 2016, entrevista), para la administración de los entes encargados de impartir justicia, se crean Juzgados de Flagrancia para agilizar procesos, centros de mediación que eviten pleitos largos y desconcentren los tribunales, incremento de operadores judiciales, entre otros. Los resultados se dirigen a mejorar la atención de justicia a la ciudadanía en términos de eficiencia, rapidez, evitar la impunidad.

Programa Los más Buscados, con orientación a debilitar y dismantelar organizaciones criminales peligrosas. Se trata de personas con un alto historial delictivo y peligrosidad, con varias órdenes de prisión solicitadas por un juez con causa justificada y apertura de un juicio. A través de esta iniciativa se solicita a la comunidad información de quienes la autoridad así lo considera y califica para ello con un pago de recompensa y protección mediante una línea segura 1800 DELITO. Los resultados indican alrededor de 300 personas detenidas a 2014 y más de 460 bandas criminales fuera de operación (Castro, Jácome y Mancero 2015).

Otros aspectos que se consideran importantes son los siguientes:

La reforma del Estado que impulsó y dio protagonismo a gobiernos locales en su momento en temas de seguridad ciudadana, entre estas la Constitución de 1998, Ley de Régimen Municipal, y el COOTAD.

La creación de la tasa de seguridad para financiar Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito y que sirvió como base para asumirla por este gobierno local.

Adopción del tema de seguridad ciudadana por el gobierno central como una metodología de intervención nacional por el éxito en el ámbito local, con sustento en la constitución 2008

Modernización y ampliación del sistema carcelario en conjunto con policía y

justicia y otras instituciones.

Programa fuerte de inversiones y un modelo institucional que nace a partir de la Constitución y la reforma institucional

Creación de la Ley de Seguridad Pública del Estado y otros instrumentos legales a partir de la constitución 2008.

Algunos aspectos del ámbito penal que se adecuan en forma paulatina a la visión nueva de la seguridad como algo novedoso(Pontón 2016, entrevista).

Incorporación de 1500 policías anuales a nivel nacional, algunos de ellos para Quito, en función de su población y requerimientos(Carrión 2016, entrevista).

En esta parte es importante también mencionar aspectos negativos o críticos que pueden contrastar los principales logros en materia de seguridad ciudadana se dieron, los principales son:

Al iniciar el proyecto metropolitano de seguridad ciudadana con todo su aparataje institucional, legal y sobre todo con fondos, la situación se presentó ideal, la cual se diluye cuando la administración municipal decide reorientar los recursos a infraestructura policial, cárceles y justicia, con ello se replica el rol represivo del Estado central. En el concepto de seguridad del momento no se entendió o tuvo en cuenta que la policía es un actor primordial y no el único; es un elemento con corresponsabilidades en el proceso donde concurren otros factores de intervención fuera del ámbito de esta institución también efectivos, entre ellos: las políticas de acción social y la regulación de otro tipo de entidades con posibilidades de incidencia en la disminución de ciertos delitos, a los que se dio muy poco peso (Pontón 2016, entrevista); es decir se centró el apoyo a órganos disuasivos, por cuanto es más fácil e inmediato asignar recursos y fortalecer a una fuerza de orden, generar un mayor control o presencia en los barrios que impulsar procesos de convivencia los cuales necesitan de mediano o largo plazo para consolidarse y generar resultados efectivos, inclusive políticamente(Córdova 2016, entrevista).

Es importante considerar que la seguridad ciudadana se desarrolla sobre todo con una política muy localizada y funciona mejor en el ámbito local al ser una estrategia pensada desde la propia ciudadanía; por tanto los municipios a través de sus principios e ideales y su cercanía a la población con mayores requerimientos puede resolverlo de manera más eficiente; mientras que al centralizarla en el gobierno nacional a través de ministerios un poco se pierde la posibilidad de construcción de un ambiente de convivencia o de cercanía con la ciudadanía y



también efectividad en términos de los impactos que se puedan generar. Lo dicho lleva a una especie de retroceso por la centralización y la absorción de todo un proceso de construcción que se desarrolló a nivel local (Córdova 2016, entrevista).

Mientras la política nacional de seguridad estatal se manejó con mucha atención al tema delictual y un fuerte énfasis en el control y coerción (seguridad pública), la seguridad ciudadana se fundamenta en la construcción de convivencia social lo cual es muy difícil impulsar desde el gobierno central o desde un ministerio por su propio ámbito de jurisdicción nacional y no local. El gobierno local puede articular de mejor manera una estructura de interrelación con la población y configurar la convivencia en función de comités barriales y procesos de capacitación, lo cual se hizo en la capital y aún existen algunos sin la misma fuerza de su inicio. El debilitamiento del esquema de participación en términos de comités de ciudadanos se da cuando la policía y la Secretaría de Seguridad Ciudadana del municipio de Quito, dos entes de coordinación tuvieron un alejamiento y cada uno empezó a generar sus propios espacios de participación sin una articulación y más bien en una lucha de poder. La ruptura aparece cuando la policía se fortalece a nivel nacional y se apega a su jerarquía en el Ministerio del Interior antes que al gobierno local y este último al no generar recursos para la fuerza en mención ya puede darse una articulación en términos de políticas, estrategias y organización. Bajo este razonamiento la seguridad sufre un retroceso importante, se da prioridad a lo represivo por sobre lo preventivo, esto pasa de cierta forma por el modelo del gobierno actual, que en la última década en su idea de recuperar el Estado y lo público, estructura una lógica más bien centralizada (Córdova 2016, entrevista)

En el nuevo esquema actual de gobierno la organización y participación ciudadana se confina al ‘quinto poder’, el Consejo de Participación Ciudadana. Las organizaciones barriales se transfirieron a las gobernaciones de cada provincia, excepto Pichincha, sede del Gobierno nacional (García 2013). En las circunstancias descritas la participación, convivencia y prevención, en manos del gobierno central tienen un largo camino por recorrer y mayores obstáculos por sortear. El tema pasa por lo político y el poder cuando los comités barriales que se conciben a modo de organizaciones comunitarias, apolíticas, de autoprotección y de solidaridad ciudadana pueden ser propensas a politizarse con grupos políticos en el poder (García 2013) o responsables de su coordinación u organización; esto tiene lecturas con resultados peligrosos o beneficiosos para el gobierno, de acuerdo con el lugar en

que se encuentre.

En los últimos años la política de seguridad ciudadana se concentró en la policía y la convierte en uno de los elementos fundamentales en este ámbito y por tanto se tiene una lectura más coercitiva en comparación con el trabajo de los gobiernos locales con quienes tuvo una cierta articulación y actuación complementaria. Los cambios legales desplazan la importancia del gobierno local frente al central y el Municipio de Quito entre muchos se cuestionan sobre su rol a cumplir en esta nueva época, la respuesta de la Administración Central es dedicarse a hacer prevención y convivencia, que es un poco el espíritu propio de la seguridad ciudadana; el inconveniente surge al verse en la necesidad de reiniciar un proceso abandonado y no se tiene dispuesta una capacidad de institucionalidad para estos fines, al menos en el corto plazo(Córdova 2016, entrevista).

Los hechos configuran una política de seguridad de la administración municipal actual muy débil en comparación con anteriores, su acción se circunscribe mucho a términos de la prevención de riesgos, terremotos y otros temas en los cuales se ocupa sin mayores miramientos a la convivencia ciudadana(Córdova 2016, entrevista).

Finalmente, los logros de la política de seguridad que impulsa el gobierno nacional dejan un impacto sobre lo local, por un lado, positivo en la medida de asumir lo ciudadano y extenderla a nivel nacional porque en esa instancia no existía todavía o existía poco institucionalizada, lo negativo es que en Quito se desarticuló esa estrategia. Se puede observar también una política a nivel nacional que se enfrenta a contradicciones con la política local en el tema de seguridad ciudadana(Córdova 2016, entrevista).

En términos de deficiencias o asuntos con menor o poca atención por parte del gobierno se tiene:

De acuerdo con César Navas Ministro Coordinador de Seguridad del Ecuador en funciones, con las políticas en marcha se pudo atender todos los aspectos en competencia de cada institución y función involucrada, en mayor o menor medida; lo pendiente es que todavía hay importante tarea en el control de actividades ilícitas, las cuales se inician en fronteras y terminan su efecto en la economía y convivencia de las principales urbes, este es el caso del contrabando, narcotráfico(Navas 2016, entrevista).

En el tema presupuestario las observaciones son las siguientes:

Por el gobierno central hubo una importante inversión en infraestructura que supera a las administraciones anteriores a nivel local y nacional (Navas 2016, entrevista). En el caso de algunos entes específicos, el presupuesto no se considera excesivo sino más bien muy limitado, a pesar de lo cual se puede atender la demanda del distrito porque se da mucho valor a las alianzas estratégicas locales, entre estas la del ECU 911 con el propio municipio de Quito para operación y mantenimiento de las cámaras de seguridad y con la Cruz Roja para atención de emergencias (Robayo 2016, entrevista). A nivel del municipio en estos últimos años el presupuesto de seguridad se considera importante y tiene muchas reformas, de acuerdo con la estructura que formó cada administración; al inicio con Paco Moncayo se manejó a través de direcciones y Augusto Barrera las transformó en secretarías una especie de ‘superministerio’ con muchas funciones a su cargo entre estos riesgos y bomberos, lo cual lo hizo crecer (Pontón 2016, entrevista).

En lo referente a coordinación institucional, este uno de los grandes eslabones que no encaja en la seguridad ciudadana, en algunos tramos ni aún entre las entidades de un mismo nivel. Los principales caracteres se mencionan en las siguientes líneas:

Un elemento valioso en la gestión de la seguridad ciudadana es el trabajo en coordinación entre instituciones del gobierno central y local junto a la ciudadanía. La coordinación e integración de los entes del ámbito de seguridad permite mayor eficiencia en la gestión de esta (Navas 2016, entrevista). Para el gobierno central el enlace se limita a sus entidades a través de la participación de ministerios coordinadores, organismos que tienen un rol muy importante en la gestión coordinada de diferentes entidades de un determinado ámbito (seguridad, economía, sectores estratégicos otros), no representan más burocracia sino optimizar el aparato estatal y organizar las políticas intersectoriales; entre los ejemplos se pueden citar el trabajo con el Ministerio de Salud para apoyar la fumigación y combate del ZIKA, invierno y fenómeno del niño, con el Ministerio de Inclusión para equipar y llevar personas a albergues (Navas 2016, entrevista), evacuaciones aeromédicas desde sitios lejanos

En la misma línea, de acuerdo con Cristina Mesías, Coordinadora de Prevención de Riesgos del Municipio de Quito, se habla de coordinación en esta administración, al fortalecer la conexión únicamente a nivel interior donde las instituciones internas tenían cierto nivel de disgregación y celo, esto es entre Bomberos, Policía Metropolitana, Secretaría de Riesgos, Agencia Metropolitana de

Transito, Comité de Operaciones de Emergencias Metropolitano, Dirección de Riesgos, fuera de esto el trabajo es mínimo, a pesar de considerar que una institución por sí sola no puede brindar seguridad a la ciudad. En el gobierno local la seguridad tiene tres ámbitos el preventivo, reactivo y disuasivo los que deben fortalecerse y funcionar en la misma línea. La descoordinación pasa por el desconocimiento de la ley en temas de competencias individuales y por lo político, dadas las diferencias ideológicas de cada administración, para esto es importante transversalizar la seguridad de forma apolítica(Mesias 2016, entrevista).

Lo previo confirma que siempre hubo un problema de coordinación muy fuerte entre los líderes locales, nacionales y la ciudadanía, algo mejoró en un momento y de ahí no pasó. La dinámica política ahondó esta problemática y afectó la relación del gobierno central con el alcalde de Quito (Mauricio Rodas, especialmente), e impactó negativamente la coordinación entre estas entidades (Pontón 2016, entrevista). La coordinación local-nacional en la ciudad de Quito no se dio como debería ser, no arranca y eso se dice desde múltiples entidades nacionales e inclusive internacionales y académicas, la condición política de sus detentores del poder no lo favorece, aunque se considere que entre estas instancias el nivel de conexión y acercamiento sea fundamental. En general en temas de seguridad, el municipio de Quito, entre muchos gobiernos locales, aspiran más a hacer un trabajo por cuenta propia y no hay una iniciativa zonal estratégica frente a fortalecer este tipo de decisiones, hay leyes pero no hay políticas comunes(Pontón 2016, entrevista).

En el modelo anterior el vínculo directo entre el gobierno nacional y Municipio de Quito en temas de seguridad ciudadana, en su época, fue la policía nacional, luego se dio un proceso de desarticulación que a la actualidad es muy complejo retomarlo por cuanto hay una mayor burocratización y complejidad organizacional; al frente de la seguridad está un misterio coordinador y varios ministerios integrantes, esto dificulta muchas veces conformar un comité interinstitucional que opere de manera más regular en la gestión de seguridad de la capital.

Donde sí hay un proceso de articulación muy interesante y reciente entre entidades del gobierno central y local se observa alrededor de los riesgos por amenazas naturales en procesos de prevención y estructuración de estrategias de contingencia para atención de emergencias por la erupción del volcán Cotopaxi

(Córdova 2016, entrevista), que pudo afectar a algunos grupos poblacionales pertenecientes al Distrito Metropolitano de Quito, lo cual demuestra que el acoplamiento interinstitucional en torno a un objetivo común es cuestión de voluntad política. De parte del gobierno central la labor de su instancia coordinadora va más allá de sus entes de seguridad, facilita el trabajo armónico con entidades del gobierno local, un ejemplo visible de la labor de este sistema es a más de la emergencia por la erupción del volcán Cotopaxi, los incendios forestales en Quito en el año 2015 donde se operó coordinadamente entre el gobierno central y entidades locales del Distrito y otras provincias; fuera de eso la relación con el alcalde de la capital hizo que los niveles de coordinación con esta función prácticamente no exista(Pontón 2016, entrevista).

Entre los factores que se consideran tener influencia en la inseguridad y violencia local, se enfatiza lo siguiente:

Los problemas sociales de inequidad y pobreza que limitan el acceso a educación y empleo, ante lo cual es necesario erradicarlos con un Ecuador, equitativo, justo y solidario; se incluye el narcotráfico por ser un país de tránsito en medio de dos estados productores(Navas 2016, entrevista). La falta de empleo que incluye a ciudadanos nacionales y extranjeros sin una fuente permanente de sustento, los cuales se involucran en actos reñidos con la ley para satisfacer sus necesidades primarias. El consumo de licor que lleva como consecuencia riñas, problemas de inseguridad, accidentes y violencia(Robayo 2016, entrevista). Cultura ciudadana y comportamiento de la población en el espacio público, transporte, uso de ciertos servicios, entre otros, donde lo clave y clásico actual es la violencia de género. El tema se agudiza por ausencia de una cultura de denuncia y en múltiples casos no se da por cuanto la institucionalidad es muy agresiva frente a las mujeres que termina produciendo revictimización. Situación análoga ocurre con niños y jóvenes; es decir, la ciudad no es propicia para este grupo poblacional y ante lo cual se requiere formar una urbe inclusiva a grupos vulnerables(Carrión 2016, entrevista).

A lo anterior se suman factores estructurales e institucionales que pasan por conceptos, visión e innovación en las estrategias para enfrentar la violencia e inseguridad. Tomar una estrategia sobre únicamente sobre ciertos delitos y sustentar las acciones en estos puede dejar sin atender violencias emergentes del diario vivir entre estas la violencia de género, social, capacidades, entre otras. En la praxis no todos los delitos tienen un mismo comportamiento frente a ciertas medidas, para

algunos son útiles y para otros no tanto; por ejemplo el endurecimiento de lo punitivo puede bajar significativamente los homicidios, mientras los robos, tráfico ilegal y violencia evolucionan de manera diferente(Pontón 2016, entrevista), conforme sus causas estructurales.

En otro sentido la descoordinación con los medios locales (municipio de Quito) es un factor fundamental y estratégico que facilita el apareamiento de brechas entre lo ideal y lo real en términos de seguridad. La situación torna menos eficientes las políticas, esfuerzos y recursos que emprenda una institución estatal para atender la inseguridad y violencia.

La forma en que la situación económica puede afectar la seguridad en Quito y el país se muestra en las siguientes líneas:

En circunstancias de crisis económica por la que atraviesa el país, el escenario para la seguridad en Quito es complejo, por tanto se requiere ser eficaz, eficiente y mantener en operación y con iniciativa los modelos de gestión que han dado buenos resultados (Navas 2016, entrevista); esto es conservar la tónica en la misma línea con algunas restricciones menores y cuidar las inversiones ya hechas. De forma natural, la crisis obligará recortes de recursos en función del proceso de inversiones ya hecho, el desafío presente es que se empiecen a ver si fueron efectivas para sus fines, si todo aquello sirve o no para algo; es el momento de aplicar una cultura de eficiencia más exigente(Pontón 2016, entrevista).

La coyuntura precisa ser más creativo mediante políticas que incorporen de una manera más sustantiva y real a la propia población como parte aportante de las soluciones, no para ser vigilantes o controlarse unos a otros, sino a través de un proceso cultural que empiece a delinear o neutralizar la conflictividad de los ciudadanos, fuente de violencia y delitos. Procesos de capacitación para prevención, concientización para la convivencia o de una construcción más colectiva pueden llevarse a cabo con menos recursos y más herramientas tecnológicas (redes y otras); a la vez constituirse en una oportunidad para regresar y repensar en una seguridad ciudadana con centro en el ser humano (ciudadanía), en un rol de protagonista principal(Córdova 2016, entrevista); sin dejar de considerar institución o ente con interés y/o competencia en el caso.

El efecto de la crisis en la sociedad se replicará en los niveles de seguridad, por cuanto de alguna manera hay correlación entre el acceso al trabajo, salario y niveles de violencia; a esto se suma que en las ciudades el acceso a los servicios y

bienes se van a encarecer y con una menor capacidad de ingresos familiares se impulsará a una parte de la población a salir a la calle a buscar recursos económicos para su subsistencia; aquí aparece la violencia como especie de estrategia de sobrevivencia de la gente (Carrión 2016, entrevista). Esto supone el incremento de delitos y la violencia dependiente de estos (tráfico y consumo de estupefacientes, desafuero), a los cuales se deba enfrentar la ciudad, en un momento crítico en que se suman desastres naturales: fuerte invierno, terremotos y erupciones volcánicas en otras localidades con efectos secundarios en las urbes principales del país.

El peso de la crisis a nivel individual puede observarse con mayor incidencia en el largo plazo, porque una persona en este lapso se puede quedar en el desempleo y verse tan precarizada su producción socioeconómica que lo motive a hacer algo ilegal no de una manera directa. La falta de empleo no atrae al mundo delincriminal, los delitos de mayor incidencia en la población que pueden derivarse de esto son los robos, los cuales tienen otro tipo de aspiraciones más cercanas con valores culturales y sociales, consumo, falta de procesos de socialización temprana a los jóvenes, elementos arraigados en la mente y cultura de proscritos; por tanto es muy complejo relacionar directamente la pobreza, belicosidad y empleo (Pontón 2016, entrevista).

En el impacto y efectividad de las políticas de seguridad ciudadana puestas en marcha por el Estado en el Distrito Metropolitano de Quito, se pueden mencionar:

Los impactos se pueden visualizar en diferentes conceptos de acuerdo con el enfoque de cada ciudadano o actor local. Para el gobierno nacional se destaca la visión integral de la seguridad como política intersectorial y no únicamente desde lo policial; se establecieron metas por cada ente coordinado las cuales se alcanzaron y se tienen agendas a cumplir en lo futuro (Navas 2016, entrevista). En la visión de las autoridades del ECU 911, los aspectos relevantes son el ‘feriado seguro’ que da cobertura a emergencias en la salida de los diferentes feriados y al retorno a la ciudad; el acompañamiento en el traslado de valores, atención a migrantes; video vigilancia en establecimientos educativos con recursos del Ministerio de Educación para controlar violencia, microtráfico y secuestro; presencia permanente de investigadores en ECU 911 de diferentes áreas quienes planifican operativos, detectan lugares problemáticos con horarios y personas; cobertura en actos de concentración masiva de personas, entre ellos espectáculos deportivos, la visita del Papa Francisco y la reunión de la Comunidad Económica Latinoamericana y América Central (CELAC). Actualmente se prepara la reunión de Hábitat III a desarrollarse en la ciudad en el mes de octubre. El trabajo del servicio de emergencias se complementa con entrega de

información para determinar esquemas delincuenciales y ejecutar operativos del caso en la ciudad. (Robayo 2016, entrevista).

Para Fernando Carrión Docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) el ECU 911 es uno de los sistemas más interesante por el uso de la tecnología integrada en todo el Ecuador que sirve para investigación y no de prevención. En el tema de inversión su problema es limitarse a la investigación por cuanto en tiempo límite se pueden identificar a personas que generan violencia al contar con un sistema de archivos eficientes, ya en lo práctico y en el país la policía nacional no cuenta con un tipo de información completa, muchos registros no están digitalizados. En conclusión, si no sirven para la prevención y poco para la investigación si no hay otra información para completar su servicio, entre ellos: bases de datos y archivos policiales y judiciales sistematizados que permitan identificar a infractores y otras cosas, difícilmente se pueden tomar cosas relevantes de esto. Se puede tomar como menos efectivo el sistema carcelario el cual representa una de las partes más débiles de las políticas que asumió el gobierno, el problema radica en que no existe un modelo carcelario, no hay rehabilitación y reinserción social de los infractores post condena(Carrión 2016, entrevista).

Para Fernando Casado Docente del Instituto Altos Estudios Nacionales (IAEN) existen aspectos importantes que se observan en la seguridad del país los cuales al comparar con otros países o lugares de la región resultan positivos, entre estas, las cámaras de vigilancia, taxis seguros, patrullajes, las UPC. La regulación del consumo de alcohol es otra medida con cierto nivel de efectividad, y donde más resultados se observa es en lo local, esto sirvió para disminuir algunos índices de violencia que se pudo demostrar a su momento en el observatorio. Otro elemento importante es el nuevo modelo de gestión policial con más planificación y organización institucional en el territorio, con esto mejoró mucho los niveles de criminalidad, la condición de aceptación y la confianza institucional en la seguridad y la protección. Se incluye en lo positivo la reforma y modernización del sistema de justicia con éxitos importantes y algunas mejoras en la eficiencia y en proceso, hay juzgados de flagrancia, y otros, eso representa una apuesta importante (Pontón 2016). Todas estas acciones se encuentran visibles y permiten evaluar la gestión del gobierno en la seguridad pública.

Temas a analizar en la seguridad ciudadana es la delincuencia transnacional que socava la integridad del Estado, corrompe instituciones y funcionarios, destruye



familias y personas y pervierte estratos vulnerables de la sociedad. La acción de las autoridades gubernamentales no puede acreditarle los resultados más eficientes y efectivos, a ello debe sumarse la colaboración ciudadana y la cooperación entre autoridades y responsables de otros Estados para terminar con todos las ramificaciones de las redes delictivas. En el Ecuador se implementó la línea segura 1800 DROGAS para denuncia de delitos referentes con estupefacientes, la cual por información de la policía permite realizar operativos y neutralizar las actividades ilícitas de algunas personas; sin embargo este tipo de delincuencia se reproduce y renueva en poco tiempo en el territorio con nuevos actores. Los acuerdos internacionales e interregionales aún no logran acciones concretas para atacar de manera firme y coordinada el crimen transnacional con el fin de eliminar o mantenerlos en niveles mínimos. Los obstáculos radican en temas políticos ideológicos o comerciales para combatir este fenómeno social actual

Lo crítico es encontrar aún en Quito ciertos nódulos de pobreza que también son de criminalidad a los cuales se debe atender y ser serios para erradicarlos; así por ejemplo la plaza Foch donde hay varios carteristas quienes muchas veces son fruto de ciertas dinámicas o estrategias criminales que empiezan por menores de edad. Es inadmisibles que haya trabajo infantil y no existan políticas para evitar niños pidiendo, vendiendo cosas, limpiando botas; para muchos se conoce el problema, pero no se le da solución todavía, se contempla una incapacidad para atacarlo y sacar a todos los niños de la pobreza y de la calle(Casado 2016, entrevista).

Las diferencias en el tema de seguridad entre Quito y las ciudades principales del Ecuador son:

Quito presenta diferencias con otras ciudades del país por su naturaleza geográfica, condición administrativo-política, la gran diversidad cultural y la presencia de extranjeros, esto incide en el tratamiento de emergencias. Los caracteres, la tecnología y análisis de seguridad permiten identificar puntos que se reconocen por ciertos niveles y tipos de emergencias muy repetitivos. Por ejemplo el centro histórico se caracteriza por consumo de bebidas alcohólicas, riñas callejeras; el sur por asuntos viales con embotellamientos, choques; en las vías periféricas es común los accidentes de tránsito; en la zona turística de la Mariscal hay arranchadores, accesoristas de vehículos, carteristas y otros(Carrión 2016, entrevista).

Básicamente las diferencias críticas entre las ciudades más importantes del país pasan por lo institucional, Quito marcó una pauta en sistemas de seguridad, entre

ellos ojos de águila, el Observatorio de Seguridad, luego lo implementó Guayaquil y Cuenca. Quito es un modelo estructural con mayor organización, perspectiva y claridad frente al tema de la seguridad, presenta adelanto y no se puede esperar todo, en parte obedece a ser la capital del país a la cual se le exige más y primero (Pontón 2016, entrevista).

Las perspectivas y soluciones de futuro que se pueden establecer en torno de la seguridad ciudadana son:

La seguridad en Quito es un expediente abierto que aún espera soluciones creativas y diferentes por sus actores oficiales, la ciudadanía, académicos y otros interesados. Varias soluciones ya están en proceso de implementación, crecimiento y articulación. La política del Ministerio del Interior actualmente pasa por el fortalecimiento de la Policía Comunitaria, que es un factor importante para mejorar los sistemas de seguridad desde la unidad ciudadana más pequeña: el barrio, donde se crea una identidad entre todos los actores: la ciudadanía, el policía, el bombero, el paramédico operativo en un área. El acercamiento a la población deriva en un tipo de vinculación directa Estado-sociedad con un esquema de control dentro de un pequeño segmento de la ciudad, lo cual mejora los esquemas de seguridad, con apoyo del sistema de video vigilancia en operación y la predisposición de las autoridades locales en incrementar estos recursos (Robayo 2016, entrevista).

Aquí se necesita profundizar las políticas individuales. Si bien enfrentar la violencia desde el sistema penal es importante, en este trípode la policía, la cárcel y la justicia, no es suficiente; se requiere un nivel de prevención muy alto. La prevención es un tema estructural, aquí se requiere recursos para que la gente tenga educación, empleo, desaparezca la desigualdad, entre otros, lo cual no se logra de un día para otro, es un problema de largo plazo y mientras más se demore en empezar, más tarde aparecerán los efectos positivos (Carrión 2016, entrevista).

Fuera de las acciones de tipo coercitivo se requiere profundizar las políticas individuales, si bien enfrentar la violencia e inseguridad desde el sistema punitivo (policía, cárcel y justicia) es importante, no es suficiente. La realidad exige un nivel de prevención muy alto.

El análisis de la seguridad ciudadana muestra diferentes perspectivas pendientes en la gestión de las administraciones locales y nacionales, entre ellas

- Primero con planes de desarrollo en el sur, desde el gobierno central o la alcaldía que incluyan a la ciudad en su integridad, porque tiene divisiones

marcadas entre norte, sur, periferia y centro, en algo como *ghettos*, hay secciones importantes que no se integran y tienen características muy distintivas en realidades, componentes raciales y sociales; ante ello es necesario políticas de integración, de visión de urbe y de inclusión social para que quienes sean más desfavorecidos incrementen su bienestar y con ello bajar los factores de inseguridad(Casado 2016, entrevista).

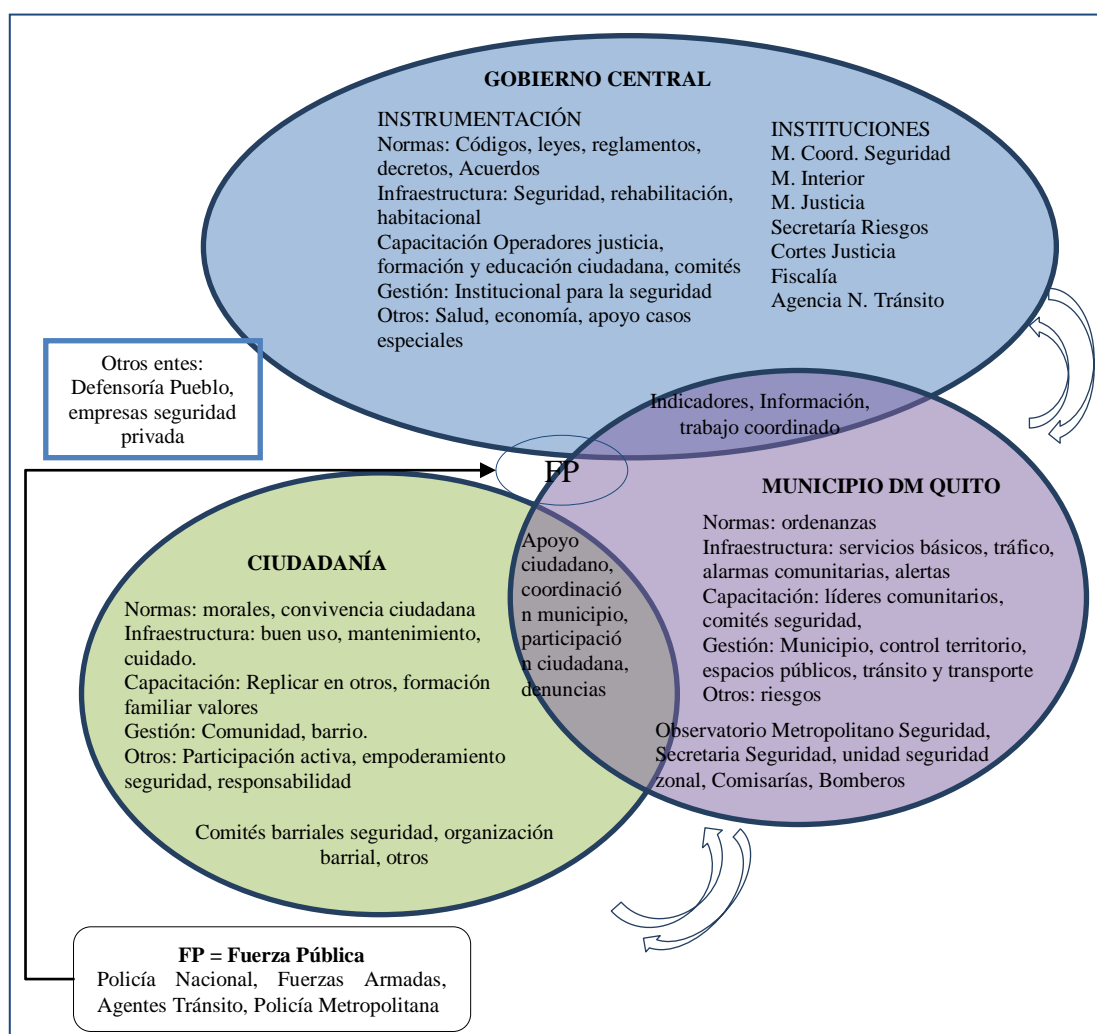
- Existen metas medidas con indicadores al 2017, una de ellas, bajar los asesinatos a 6 por cada 100000 habitantes; mejorar la gestión del Ministerio de Justicia en el caso de reinserción social en personas privadas de libertad, número de emergencias que atiende el ECU 911 y bajar el tiempo de respuesta. Tratar y aplicar política de microtráfico y acabar con flagelo(Navas 2016, entrevista).
- Fomentar la organización en los barrios, la convivencia ciudadana y las políticas no se realicen de arriba hacia abajo sino a lo contrario, ya que las personas reaccionan de forma contraria al no aceptar una imposición no proveniente de su parte (Espín 2016, entrevista).
- Considerar que la inseguridad siempre estará latente en las personas y que cada ciudadano también es responsable por la seguridad en similar caso que las entidades garantes de esto (Espín 2016, entrevista).
- Atención en seguridad a grupos vulnerables como discapacitados y GLBTI, quienes fueron poco atendidos y sufren violencia social, discriminación.
- Mayor atención a la prevención y participación lo cual “debe estar en sintonía con el ejercicio de la democracia participativa, dar responsabilidades al Estado sobre la sociedad y hacer que la comunidad entienda al Estado como un garante de sus derechos”(García 2013). Dentro de esto es importante considerar que la participación en la seguridad se encierra no en el vigilantismo, hacer el trabajo de la policía, fomentar la justicia por mano propia y desviar la rehabilitación, implica informar y colaborar con la fuerza pública(García 2013). De acuerdo con la Ordenanza 201 del Municipio de Quito, la prevención supone enfrentar la violencia antes de que se produzca y genere impactos, a través de lo institucional con entes fuertes, legítimas y eficientes; situacional con la generación de sitios acogedores, integradores y articuladores; social con emprendimiento de acciones sobre las causas estructurales, económicas, sociales y culturales; y policial a través de operaciones de inteligencia policial y respuesta temprana(Municipio del

Distrito Metropolitano de Quito 2006)

- Mejorar la coordinación y articulación intergubernamental y ciudadana a través de un modelo similar al que se muestra en la siguiente figura, con una delimitación de competencias y funciones de manera clara para alcanzar resultados óptimos, sin un traslape o duplicación, más allá de lo político; si una persona sufre violencia debe tratarse inmediatamente por la entidad responsable.

Gráfico No. 14

### Coordinación entre el gobierno local y nacional en seguridad ciudadana



Elaboración propia

Es interesante el debate sobre el tratamiento de la seguridad donde se habla de una evolución desde lo público a lo ciudadano que permite diferenciar las políticas estatales y los sistemas de protección de los derechos ciudadanos; sin embargo, en la práctica el discurso del cambio de paradigma no se materializa totalmente hasta ahora en nuevas relaciones entre las instituciones de la seguridad y los propios ciudadanos (Zavaleta 2012).

Por lo expuesto en este estudio se presenta la necesidad de una política pública democrática de seguridad inclusiva y coordinada, sujeta a rendición de cuentas con la sociedad y fundamentalmente superar el ‘realismo securitario’ de los gobiernos actuales quienes por no concentrarse en el problema de la inseguridad reciclan las políticas privativas de sus antecesores-opositores o que estos inconvenientes únicamente se resolverán cuando se venzan las causas estructurales como la desigualdad y la exclusión(Zavaleta 2012).

Será importante considerar que la seguridad se traduce en un tema de unidad nacional capaz de conseguir un consenso social, pues el delito y la violencia no saben o entienden de clases sociales, credos políticos y de diferencias ideológicas; en estas circunstancias el apoyo de todos puede superar cualquier barrera que los divida. En materia de seguridad ciudadana las responsabilidades son para el ejecutivo nacional y la administración local por sus competencias legales en: fuerza pública, servicios básicos, ordenamiento urbano, convivencia y otras (Antillano 2012), las cuales mejoran la armonía y calidad de vida de los ciudadanos; en esta labor debe incluirse la propia sociedad con su compromiso, conducta y cultura de paz.

## **Reflexiones finales**

La seguridad ciudadana es un concepto multidimensional que implica una variedad de factores de origen, influencia y efectos, los cuales exigen a su vez una visión integral del tema sobre bases socioeconómicas, político-culturales e históricas, propias de un grupo humano de una locación específica, con un alcance donde se incluyen aspectos tradicionales y aquellos emergentes provenientes de la evolución, lucha social y coexistencia de los individuos en una sociedad. Asumir esta construcción conceptual desde lo multidimensional involucra una diversidad de actores, beneficiarios, benefactores y potenciales víctimas; es decir, la sociedad en conjunto con el Estado en un sentido inclusivo y participativo bajo el ejercicio de derechos y responsabilidades individuales y colectivas, más allá de diferencias ideológicas particulares. Por lo expuesto en el estudio, el concepto en el país aún no termina de construirse o adecuarse a las ideas de la administración estatal, la conciencia ciudadana y la realidad quiteña y ecuatoriana en general, razón cierta para demandar que este se asuma y materialice de manera integral y real en el diario convivir de la sociedad.

El gobierno central y el municipio son dos entes autónomos que desarrollan sus capacidades al amparo del poder que la sociedad les confiere en ejercicio de derechos democráticos ciudadanos para servirle, generar desarrollo integral y otorgarle una calidad de vida digna y soberana. En este poder reside la facultad de los gobiernos locales y nacionales para generar diferentes instrumentos legales, los cuales les facilitan diversas competencias privativas, prácticas, lineamientos y recursos que derivan en lo administrativo e institucional conforme su nivel y alcance territorial. Estos instrumentos constituyen los elementos fundamentales para el ejercicio del gobierno local y nacional, en los cuales se torna importante incluir a la seguridad ciudadana entre de las prioridades, no como un tema complementario sino en conjunto con cada lineamiento para el desarrollo social y del Estado, dentro de las ordenanzas y planes estratégicos locales, normas, planes de aplicación nacional y agendas respectivas. Aunque esta situación ya es posible en parte, al incluir en algunos marcos jurídicos la seguridad ciudadana en lo conceptual y constituir la base fundamental material e institucional en varios aspectos (emergencias, vigilancia tecnológica, observatorios, entre otros), es importante incluir nuevas propuestas para continuar su mejora y no abandonarlo por atender cuestiones temporales y de agendas particulares

que rayan en el clientelismo y la promoción para mantener un status político.

El tema de la seguridad ciudadana no es tarea de un ente único, es un tema que involucra a los dos niveles más importantes de la administración estatal en una fórmula lógica de complementar el trabajo de uno con lo del otro. Las experiencias precedentes y actuales en el ámbito de la seguridad ciudadana denotan roles activos y pasivos entre cada nivel de gobierno en forma alternativa, lo cual vuelve menos efectiva cualquier iniciativa o propuesta. Los argumentos pasan por competencias u otros, las cuales se clarifican en los marcos legales y dan a cada uno de forma natural un ámbito y alcance; esto es, el poder central asume lo punitivo y delictual en lo referente a justicia, policía y cárcel, el municipio debe enfocarse en la prevención y convivencia ciudadana a la par. El trabajo complementario podría necesitar menos recursos y generar mejores resultados, tal es el caso de delitos contra la propiedad y violencia que no se atenúan en mayor medida con el castigo sino con inclusión u otras alternativas. No es de esperarse únicamente que se bajen los delitos principales para entenderse seguros, la seguridad se percibe en el ambiente y esto es labor de las dos instancias gubernamentales junto con la sociedad en forma coordinada.

La coordinación interinstitucional para atender la seguridad ciudadana es un tema crítico en el que las dos instancias de gobierno municipal y nacional no logran un entendimiento claro. En lo material e institucional se tienen muchos avances trascendentes, entre ellos la infraestructura física y organizativa para la seguridad en Quito y todo el país, el cambio conceptual desde lo público a lo humano en lo nacional, aunque se atienda más lo primero; mejoras en la justicia con mayor infraestructura y capacidad de atención; generación de un sistema básico de indicadores oficiales, los cuales se deben consolidar e integrar y no mantenerse dispersos y disímiles entre cada entidad gestora; tecnología para emergencias, útil en la investigación y atención de percances y catástrofes. En la articulación interinstitucional las acciones más notables entre el municipio de Quito y el gobierno central fueron para atender básicamente problemas puntuales entre estos, los riesgos de desastres naturales y siniestros grandes (sismos y volcán Cotopaxi). En el caso de aspectos de seguridad se ahondó la descoordinación en los últimos años al asumir todo lo punitivo el gobierno central y darle al municipio un rol secundario. Al parecer hay un celo por el control político de la ciudadanía que puede llevar a influir en esta por parte de un nivel de gobierno para enfrentarse al otro; no está muy lejos las épocas de inestabilidad en las cuales se sacaron presidentes no así alcaldes.

Otra cuestión más visible y menos apreciable es la orientación mayor a lo punitivo sobre la prevención y participación ciudadana; esto es, que se atienda más la represión y no se impulsen acciones tendientes a evitar inseguridad antes de su materialización. Para el Estado central, asumir múltiples competencias nacionales y sumar lo preventivo y participativo a nivel local es una quimera que demanda una estructura funcional e institucional amplia no capaz de generar resultados eficientes a través de ministerios o secretarías. El municipio es el ente por naturaleza competente para tomar estas atribuciones en razón de su cercanía con el territorio y la ciudadanía local, de ahí que se requiere una articulación y apoyo interinstitucional para mejorar este aspecto más allá de sus diferencias políticas. Hay instrumentos para su materialización, falta voluntad y acuerdos.

En momentos en que todo se globaliza la fortaleza interna ya no resulta suficiente para enfrentar problemas más grandes que trascienden fronteras, podrá controlarse lo interno en un momento, mas la acción de fuentes externas dejan ineficientes los esfuerzos de la autoridad o de la propia sociedad. El crimen transnacional es un flagelo en auge muy dinámico que penetra profundamente las estructuras sociales, económicas, productivas, políticas y de control de los Estados, los degrada y aprovecha para obtener grandes utilidades con una secuela de violencia y crimen a su alrededor que hace reflexionar en el valor de la vida del ser humano. El trabajo del gobierno hasta ahora en desarrollo por las autoridades competentes logra importantes resultados; sin embargo son aislados y permite a las organizaciones delictivas resurgir en el territorio. Para una lucha más efectiva se hace necesario medidas globales, bajo acuerdos entre gobiernos, sin que intervengan intereses económicos, comerciales, ideológicos o geopolíticos, lo cual es difícil, pues en estos temas recaen los obstáculos.

Lograr un mejor escenario en el tema de seguridad no implica únicamente las medidas tradicionales ni la metodología para evaluar la situación en un determinado momento y en algunos temas principales; el comportamiento humano variable por condiciones del medio u otros efectos puede determinar su forma de vida en una sociedad específica, ni la riqueza ni la pobreza son condiciones para convertirse en violento y ni la represión o sistemas exagerados de control sumirán al ser humano en un modelo de comportamiento ideal. Todos los modelos tienen excepciones y todas las medidas para remediar un problema deben combinar los recursos para mantener una situación bajo control sin asfixiar a la sociedad y mermar su capacidad creativa.



Despejar la interrogante de ¿en qué medida han sido adecuadas, pertinentes, efectivas y suficientes las principales políticas estatales destinadas a atenuar la vulnerabilidad social, aplicadas en el territorio del Distrito Metropolitano de Quito, en los últimos años y cuáles son las perspectivas a futuro que garanticen niveles de seguridad personal aceptables?, implica revisar las medidas que se definieron y los resultados procedentes de la aplicación, al final del análisis se puede concluir en la existencia de algunos logros desde lo coercitivo y menos en lo preventivo. En el tema punitivo se bajan homicidios, los delitos contra el patrimonio no revelan un significativo descenso y en lo referente a violencia familiar falta una construcción y disposición mejor de la información, aspecto en el cual hay varios elementos que discriminar y atender, lo visible muestra una baja ligera. El crimen organizado y la accidentalidad vial aun crecen a pesar de los esfuerzos y recursos de autoridades. En el entorno se mejoran indicadores de pobreza, la desigualdad no sufre cambios significativos, los presupuestos en seguridad pública y la industria de la seguridad privada aumentan. Los indicadores reflejan niveles menores a los que deberían mostrarse en lo adecuado, pertinente, efectivo y suficiencia de las medidas impuestas, se requiere trabajar más cerca de la comunidad en prevención y valores y mejorar esfuerzos a nivel de relaciones internacionales para controlar la inseguridad.

Eliminar totalmente la inseguridad y violencia no será factible en una sociedad mercantilizada, sin confianza, materialista, acaparadora, con intereses particulares, mezquina, codiciosa e indiferente; sin embargo, se hacen esfuerzos para reducirla y bajar las tensiones a niveles mínimos, con protección e inclusión a grupos más deficitarios permitirá una mejor convivencia ciudadana. Para todos los involucrados en la seguridad ciudadana hay un largo camino que recorrer, existen eslabones por juntar y articular y que cada uno en sus diferentes roles aporten a la construcción de un esquema de seguridad aceptable.

Finalmente, dejar un aporte significativo más allá de las ideas no se trata de proponer un gran plan para el mejoramiento de la seguridad ciudadana en la capital o en el país, planes sobran desde distintas instituciones del gobierno central y local, más bien vale recordar a quien se deba que hay tantas ideas sobre el tema provenientes de diferentes fuentes, las cuales requieren articularse entre sí y con los objetivos y aspiraciones ciudadanas para llevarlas a la práctica. Se debe reconocer que en Quito específicamente se necesitan estudios más puntuales, por ejemplo, evaluaciones de cada programa por separado y otros.

## Bibliografía

### Libros y Revistas

- Agencia Metropolitana de Tránsito. «Datos abiertos Quito seguridad.» *Sitio web datos abiertos Quito*. 2016. <http://datos.quito.gob.ec> (último acceso: 15 de Febrero de 2016).
- Agencia Nacional de Tránsito. *Resolución 111-DIR-2014-ANT Cuadro de vida útil para vehiculos de transporte terrestre público y comercial*. Resolución 111-DIR-2014-ANT de 2014-09-12, Quito: ANT, 2014.
- Aguirre, Vanesa. «Líneas para un proceso de reforma a la justicia civil en Ecuador.» *Juris Dictio*, Junio 2013: 113-130.
- Antillano, Andrés. «La izquierda y la seguridad:» Cap. 2, de José Zavaleta, editado por José Zavaleta. Buenos Aires: CLACSO, 2012.
- Arriagada, Irma. «Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Conceptos de seguridad ciudadana y pública de (ILPES 1998: 5).» En *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, de Flacso / OPS / OMS, editado por Fernando Carrión, 10. Quito: Flacso sede Ecuador, 2002.
- Asamblea Constituyente, Ecuador. *Constitución del Ecuador*. Quito: RO, 2008.
- Asamblea Nacional, Ecuador. *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. LEY, Quito: RO 35-28-09-2009, 2009.
- Burgos, Jorge, y Patricio Tudela. «Seguridad ciudadana en Chile.» En *Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad?*, de Flacso / OPS / OMS, editado por Fernando Carrión, 482-483. Quito: Flacso sede Ecuador, 2002.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison, y Michael Shifter. *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción*. Washington DC: BID, 2002.
- Carrión, Fernando. «De la violencia urbana a la convivencia ciudadana.» En *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, de Flacso, OPS y OMS, editado por Fernando Carrión. Quito: Flacso sede Ecuador, 2002.
- . *Seguridad Ciudadana ¿Espejismo o Realidad?* Quito: Flacso / OPS / OMS, 2002.
- Cevallos Neira, Daniel Felipe. *Aproximación metodológica para el desarrollo de una política integral de seguridad para la Universidad de Cuenca*. Tesis, Cuenca:

- Universidad de Cuenca, 2013.
- Ciafardini, Mariano. «El plan de prevención del delito urbano en Argentina.» En *Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana: Primera fase*, de Flacso y Fundación Esquel, editado por Oswaldo Jarrín. Quito: Flacso sede Ecuador, 2004.
- Concha E., Alberto. «Salud, violencia e inseguridad.» En *Seguridad Ciudadana ¿Espejismo o Realidad?*, de Flacso / OPS / OMS, editado por Fernando Carrión, 506. Quito: Flacso sede Ecuador, 2002.
- Curbet, Jaume. *El Rey Desnudo*. Barcelona: Editorial UOC., 2009.
- Dammert G., Manuel, y Carlos Estrella. «Dinámicas espaciales del crimen en la ciudad y el barrio.» En *Estudios de seguridad ciudadana: Compilación 2010-2012*, de Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana Quito OMSC. Quito: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2013.
- García, Bertha. «Reformando la seguridad desde arriba: Seguridad ciudadana y reforma policial en el Ecuador.» Cap. 2 de *La inseguridad y seguridad ciudadana en América Latina*, de José Zavaleta, editado por José Zavaleta. Buenos Aires: CLACSO, 2012.
- Hernández, Manuel. «El contexto de la exclusión social: Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento.» En *Exclusión social y desigualdad*, de Universidad de Murcia, editado por Manuel Hernández. Murcia: Servicio de Publicaciones UM, 2008.
- Jaitman, Laura. «Introducción: los costos del crimen en el bienestar.» En *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*, de Banco Interamericano de Desarrollo BID, editado por Laura Jaitman, 100. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.
- Laborie, Mario. «Actores armados no estatales y modelo de Estado.» Cap. I de *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, de Instituto Español de Estudios Estratégicos y Centro Mixto Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra, 1-215. Ministerio de Defensa, 2011.
- Ministerio Coordinador de Seguridad Ecuador. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*. Quito: El Telegrafo, 2014.
- Ministerio Coordinador de Seguridad, Ecuador. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*. Quito: El Telegrafo, 2014.

- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Quito: Dirección de Comunicación del Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011.
- Páez, Alexei. «Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana primera fase.» En *Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana*, de Fundación Esquel y Flacso, editado por Oswaldo Jarrin. Quito: Flacso Sede Ecuador, 2004.
- Palomeque, Edison. «Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador: Marco Conceptual.» En *Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad*, de Flacso / Ops / OMS, editado por Fernando Carrión. Quito: Flacso sede Ecuador, 2002.
- Pásara, Luis. «Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana - Resumen Ejecutivo.» *www.dpjf.org*. Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal. 2014.
- Pontón, Daniel, y Fredy Rivera. *Microtráfico y criminalidad en Quito*. Quito, Pichincha: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana Quito, 2013.
- Robert, Maryse. «La desigualdad y la inclusión social en las Américas: Elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro.» En *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas*, de Organización de los Estados Americanos OEA, editado por José Miguel Insulza. Washinton: OAS Cataloging-in-Publication Data, 2015.
- Sansd-Rubert, Daniel. «Criminalidad organizada y tráfico ilícito de armas ligeras. Repercusiones en el ámbito de la seguridad internacional.» En *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, de Instituto Español de Estudios Estratégicos y Centro Mixto Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra, 1-215. Ministerio de Defensa España, 2011.
- SENPLADES, Ecuador. *Plan Nacional del Buen Vivir 2014-2017*. Quito: SENPLADES, 2014.
- Tamayo, Manuel. *El análisis de las políticas públicas*. Vol. 4, de *Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana: La Violencia como Problema Público*, de David F. Fuentes R., 13-31. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California,

2003.

Torres, Andreina. «La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción.» En *Violencia en América Latina: Algunas Reflexiones*, de Andreina Torres, Alvarado Geannine y Laura González, 270. Quito: Flacso sede Ecuador, 2012.

Vilanova, Pere. «Introducción.» En *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global; Centro Mixto Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra*, de Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1-215. Ministerio de Defensa España, 2011.

Zavaleta, José. «Introducción.» Cap. 2 de *La inseguridad y seguridad ciudadana en América Latina*, de José Zavaleta. Buenos Aires: CLACSO, 2012.

## **Entrevistas**

Carrión, Fernando, entrevista de Paola Correa. «Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito.» *Maestría en Relaciones Internacionales Universidad Andina Simón Bolívar*. Quito, Pichincha, (22 de Abril de 2016).

Casado, Fernando, entrevista de Paola Correa. «Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito.» *Maestría en Relaciones Internacionales Universidad Andina Simón Bolívar*. Quito, Pichincha, (1 de Abril de 2016).

Córdova, Marco, entrevista de Paola Correa. *Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito* Quito, Pichincha, (Junio de 2016).

Espín, David, entrevista de Paola Correa. *Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito* Quito, Pichincha, (Junio de 2016).

Mesias, Cristina, entrevista de Paola Correa. *Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito* Quito, Pichincha, (Junio de 2016).

Navas, César, entrevista de Paola Correa. «Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito.» *Maestría en Relaciones Internacionales Universidad Andina Simón Bolívar*. Quito, Pichincha, (Junio de 2016).

Pontón, Daniel, entrevista de Paola Correa. *Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito* Quito, Pichincha, (31 de Marzo de 2016).

Robayo, Francisco, entrevista de Paola Correa. «Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito.» *Maestria en Relaciones Internacionales Universidad Andina Simón Bolívar*. Quito, Pichincha, (29 de Marzo de 2016).

### **Documentos sitio web**

Agencia Metropolitana de Tránsito. «Datos abiertos Quito seguridad.» *Sitio web datos abiertos Quito*. 2016. <http://datos.quito.gob.ec> (último acceso: 15 de Febrero de 2016).

Agencia Nacional de Tránsito. *Resolución 111-DIR-2014-ANT Cuadro de vida útil para vehiculos de transporte terrestre público y comercial*. Resolución 111-DIR-2014-ANT de 2014-09-12, Quito: ANT, 2014.

Aguirre, Vanesa. «Líneas para un proceso de reforma a la justicia civil en Ecuador.» *Juris Dictio*, Junio 2013: 113-130.

Antillano, Andrés. «La izquierda y la seguridad:» Cap. 2, de José Zavaleta, editado por José Zavaleta. Buenos Aires: CLACSO, 2012.

Arriagada, Irma. «Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Conceptos de seguridad ciudadana y pública de (ILPES 1998: 5).» En *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, de Flacso / OPS / OMS, editado por Fernando Carrión, 10. Quito: Flacso sede Ecuador, 2002.

Asamblea Constituyente, Ecuador. *Constitución del Ecuador*. Quito: RO, 2008.

Asamblea Nacional, Ecuador. *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. LEY, Quito: RO 35-28-09-2009, 2009.

Betancourt, Andrea. «Prologo.» *Ensayos sobre seguridad Ciudadana*. Editado por Paulo De Mesquita Neto. En Escobar y Otros 2004:5. Agosto de 2008. <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/45069.pdf> (último acceso: 20 de Enero de 2016).

Burgos, Jorge, y Patricio Tudela. «Seguridad ciudadana en Chile.» En *Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad?*, de Flacso / OPS / OMS, editado por Fernando Carrión, 482-483. Quito: Flacso sede Ecuador, 2002.

Buvinic, Mayra, Andrew Morrison, y Michael Shifter. *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción*. Washington DC: BID, 2002.

Carrión, Fernando. «De la violencia urbana a la convivencia ciudadana.» En *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, de Flacso, OPS y OMS, editado por Fernando Carrión. Quito: Flacso sede Ecuador, 2002.

—. «Historia y violencia: una necesaria (de) construcción.» *sitio web revista Urvio No. 7*. Editado por Fernando Carrión. Flacso sede Ecuador. Mayo de 2009. [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/414/download/](http://works.bepress.com/fernando_carrion/414/download/) (último acceso: 15 de enero de 2016).

Carrión, Fernando, entrevista de Paola Correa. «Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito.» *Maestría en Relaciones Internacionales Universidad Andina Simón Bolívar*. Quito, Pichincha, (22 de Abril de 2016).

—. «Lo político de las políticas de seguridad.» *works.bepress.com*. Noviembre de 2012. [https://works.bepress.com/alexander\\_montoyaprada/6/download/](https://works.bepress.com/alexander_montoyaprada/6/download/) (último acceso: 22 de Noviembre de 2016).

—. *Seguridad Ciudadana ¿Espejismo o Realidad?* Quito: Flacso / OPS / OMS, 2002.

Carrión, Fernando, y Manuel Dammert. «Economía política de la seguridad ciudadana.» *works.bepress.com*. Editado por Flacso Ecuador y Municipio Distrito Metropolitano de Quito. Febrero de 2009. [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/283](http://works.bepress.com/fernando_carrion/283) (último acceso: 16 de Noviembre de 2016).

Cartella Comunicaciones Publicas Cía. Ltda. «Análisis en Seguridad y Convivencia Ciudadana:» *Sitio web issuu.com*. 11 de Octubre de 2014. <https://issuu.com/cartellacompub/docs/svc> (último acceso: 3 de Marzo de 2016).

Casado, Fernando, entrevista de Paola Correa. «Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito.» *Maestría en Relaciones Internacionales Universidad Andina Simón Bolívar*. Quito, Pichincha, (1 de Abril de 2016).

Castro, Daniel, Juan C. Jácome, y Jorge Mancero. «Seguridad Ciudadana en Ecuador: Política ministerial evaluación 2010-2014.» *sitio web revista criminologia*.

Revista Nova Criminis No. 9 2015. 29 de Octubre de 2015.  
<http://revistacriminologia.cl/wp-content/uploads/2015/10/9-04-analisis-tematico-01.pdf> (último acceso: 2 de Marzo de 2016).

Castro, Daniel, Juan Jácome, y Jorge Mancero. «Seguridad Ciudadana en Ecuador: Política ministerial y evaluación de impacto años 2010-2014.» <http://revistacriminologia.cl>. 29 de Octubre de 2015.  
<http://revistacriminologia.cl/wp-content/uploads/2015/10/9-04-analisis-tematico-01.pdf> (último acceso: 20 de junio de 2016).

CEDATOS. «La Inseguridad en el Ecuador.» *Sitio Web CEDATOS: Estudios de Opinión*. Abril de 2011. [http://www.cedatos.com.ec/detalles\\_noticia.php?Id=86](http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=86) (último acceso: 6 de Abril de 2015).

Cevallos Neira, Daniel Felipe. *Aproximación metodológica para el desarrollo de una política integral de seguridad para la Universidad de Cuenca*. Tesis, Cuenca: Universidad de Cuenca, 2013.

Cevallos Neira, Daniel Felipe. *APROXIMACIÓN METODOLÓGICA PARA EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE SEGURIDAD PARA LA UNIVERSIDAD DE CUENCA*. Tesis, Cuenca: Universidad de Cuenca, 2013.

Ciafardini, Mariano. «El plan de prevención del delito urbano en Argentina.» En *Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana: Primera fase*, de Flacso y Fundación Esquel, editado por Oswaldo Jarrín. Quito: Flacso sede Ecuador, 2004.

Concha E., Alberto. «Salud, violencia e inseguridad.» En *Seguridad Ciudadana ¿Espejismo o Realidad?*, de Flacso / OPS / OMS, editado por Fernando Carrión, 506. Quito: Flacso sede Ecuador, 2002.

Consejo de la Judicatura. «Ecuador tiene 12 jueces por cada 100.000 habitantes.» *sitio web El Ciudadano: Noticias*. El Ciudadano. 27 de Octubre de 2015.  
<http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-tiene-12-jueces-por-cada-100-000-habitantes/> (último acceso: 24 de Enero de 2016).

—. «Rendición de Cuentas Enero-Diciembre 2014.» *Sitio web de*. 12 de Mayo de 2015.  
[http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/rendicion\\_cuentas/RendicionCuentas2014.pdf](http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/rendicion_cuentas/RendicionCuentas2014.pdf) (último acceso: 22 de Diciembre de 2015).

Consejo Nacional para la Igualdad de las Discapacidades. «Estadísticas discapacidades.» *sitio web de Consejo Nacional para la Igualdad de las*



*Discapacidades*. 2 de Febrero de 2016.  
[http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/02/estadisticas\\_discapacidad.pdf](http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/02/estadisticas_discapacidad.pdf) (último acceso: 26 de Febrero de 2016).

Córdova, Marco, entrevista de Paola Correa. *Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito* Quito, Pichincha, (Junio de 2016).

Correa D., Rafael. «El sistema de justicia evidencia eficiencia en resolución de procesos.» *sitio web informativo el ciudadano*. El Ciudadano. 13 de Febrero de 2014. <http://www.elciudadano.gob.ec/el-sistema-de-justicia-evidencia-eficiencia-en-resolucion-de-procesos/> (último acceso: 18 de Noviembre de 2015).

Curbet, Jaume. *El Rey Desnudo*. Barcelona: Editorial UOC., 2009.

Dammert G., Manuel, y Carlos Estrella. «Dinámicas espaciales del crimen en la ciudad y el barrio.» En *Estudios de seguridad ciudadana: Compilación 2010-2012*, de Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana Quito OMSC. Quito: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2013.

Daros, W.R. «El Consumismo en la posmodernidad según Zygmunt Bauman.» *Sitio web revista Argus-a* . Editado por UAP. Argus-a Artes & Humanidades, Volumen 3 edición 12. Abril de 2014. <http://www.argus-a.com.ar/pdfs/el-consumismo-en-la-posmodernidad.pdf> (último acceso: 10 de febrero de 2016).

DiarioLibre. «Estudio revela policías dominicanos son los peor pagados en Latinoamérica.» [www.diariolibre.com](http://www.diariolibre.com). 12 de Octubre de 2015. <http://www.diariolibre.com/noticias/estudio-revela-policias-dominicanos-son-los-peor-pagados-en-latinoamerica-cc1532062> (último acceso: 22 de Noviembre de 2016).

Ecuador Vial. «Siniestralidad vial en el Ecuador.» *Sitio web ecuador vial*. 22 de Julio de 2013. <http://www.ecuador-vial.com/siniestralidad-vial-en-el-ecuador> (último acceso: 18 de Noviembre de 2015).

Espín, David, entrevista de Paola Correa. *Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito* Quito, Pichincha, (Junio de 2016).

Fleitas, Diego, Germán Lodola, y Hernán Flom. «Delito y violencia en América Latina y el Caribe.» *sitio web aoav.org.uk*. 23 de Mayo de 2014.

<http://aoav.org.uk/wp-content/uploads/2014/06/Delito-y-Violencia-America-Latina-y-el-Caribe.pdf> (último acceso: 7 de Enero de 2016).

Franco, Saúl. «Conferencia: La violencia en la sociedad actual.» *Sitio web ONG SAP Argentina*. s/d de s/m de 1999. [http://www.sap.org.ar/docs/publicaciones/archivosarg/1999/99\\_330\\_336.pdf](http://www.sap.org.ar/docs/publicaciones/archivosarg/1999/99_330_336.pdf) (último acceso: 10 de Enero de 2016).

Función Judicial de Pichincha. «Unidad Judicial de Flagrancia de Quito con resultados positivos.» *Sitio Web Función Judicial Pichincha, Noticias*. 2014. [http://www.funcionjudicial-pichincha.gob.ec/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=257](http://www.funcionjudicial-pichincha.gob.ec/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=257) (último acceso: 10 de Noviembre de 2015).

García, Bertha. «Reformando la seguridad desde arriba: Seguridad ciudadana y reforma policial en el Ecuador.» Cap. 2 de *La inseguridad y seguridad ciudadana en América Latina*, de José Zavaleta, editado por José Zavaleta. Buenos Aires: CLACSO, 2012.

—. «Seguridad ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social.» *universitas.ups.edu.ec*. Editado por Universitas. Julio-Diciembre de 2013. [http://universitas.ups.edu.ec/documents/1781427/4596325/n19\\_Garcia.pdf](http://universitas.ups.edu.ec/documents/1781427/4596325/n19_Garcia.pdf) (último acceso: 18 de Junio de 2016).

Gómez, Claudia P. «Elementos para la construcción de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana.» *Sitio web Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile comunidadyprevencion.org*. 27 de Octubre de 2006. <http://comunidadyprevencion.org/wp/?p=334> (último acceso: 15 de Diciembre de 2015).

Guerrero, Efrén. «Reforma judicial como prueba de la democracia delegativa en Ecuador: análisis institucional y comportamiento de la función ejecutiva.» *www.puce.edu.ec*. Revista de Estudios Jurídicos CÁLAMO. 9 de Septiembre de 2015. <http://www.puce.edu.ec/sitios/biblioteca/pdf/GUERREROSALGADOEFRENReformajudicialcomopruebadelademocraciadelegativaenelEcuador.pdf> (último acceso: 20 de Noviembre de 2016).

Hernández, Manuel. «El contexto de la exclusión social: Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento.» En *Exclusión social y desigualdad*, de Universidad de Murcia, editado por Manuel Hernández. Murcia: Servicio de

Publicaciones UM, 2008.

Hernández, Manuel. «El contexto de la exclusión social: Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento.» En *Exclusión social y desigualdad*, de Universidad de Murcia. Murcia: Servicio de Publicaciones, 2008.

INEC. «Anuario de Estadística de Transporte.» *Sitio web INEC ecuaorencifras*. 2015. <http://www.ecuaorencifras.gob.ec/anuarios-de-transporte-2/>.

INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos. «Reporte de pobreza y desigualdad diciembre 2015.» *sitio web Ecuador en cifras*. 14 de Enero de 2016. [http://www.ecuaorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Diciembre\\_2015/Informe\\_pobreza\\_y\\_desigualdad\\_dic\\_15.pdf](http://www.ecuaorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Diciembre_2015/Informe_pobreza_y_desigualdad_dic_15.pdf) (último acceso: 20 de Enero de 2016).

Instituto Nacional de Estadística y Censos. «Reporte de pobreza y desigualdad diciembre 2015.» *sitio web Ecuador en cifras*. 14 de Enero de 2016. [http://www.ecuaorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Diciembre\\_2015/Informe\\_pobreza\\_y\\_desigualdad\\_dic\\_15.pdf](http://www.ecuaorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Diciembre_2015/Informe_pobreza_y_desigualdad_dic_15.pdf) (último acceso: 20 de Enero de 2016).

—. «Tabulados pobreza y desigualdad dic 15.» *Sitio web Instituto Nacional de Estadística y Censos*. 29 de Enero de 2016. [http://www.ecuaorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Diciembre\\_2015/Tabulados\\_pobreza\\_y\\_desigualdad\\_dic\\_15.xlsx](http://www.ecuaorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Diciembre_2015/Tabulados_pobreza_y_desigualdad_dic_15.xlsx) (último acceso: 12 de Febrero de 2016).

—. «Tabulados pobreza y desigualdad dic 15.» *www.ecuaorencifras.gob.ec*. 29 de Enero de 2016. [http://www.ecuaorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Diciembre\\_2015/Tabulados\\_pobreza\\_y\\_desigualdad\\_dic\\_15.xlsx](http://www.ecuaorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2015/Diciembre_2015/Tabulados_pobreza_y_desigualdad_dic_15.xlsx) (último acceso: 12 de Febrero de 2016).

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. «Anuario de Estadística de Transporte.» *Sitio web INEC ecuaorencifras*. 2015. <http://www.ecuaorencifras.gob.ec/anuarios-de-transporte-2/> (último acceso: 15 de Diciembre de 2015).

—. «Censo Población 2010.» *Sitio web INEC, ecuaorencifras*. 2010. <http://www.inec.gob.ec> (último acceso: 22 de Diciembre de 2015).

—. «Hasta 5 años de cárcel por discriminación.» *Sitio web de el Diario.ec Ecuador*. El Diario. 21 de Marzo de 2015. <http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/350120-hasta-5-anos-de-carcel-por-discriminacion/> (último acceso: 12 de

Diciembre de 2015).

Jaitman, Laura. «Introducción: los costos del crimen en el bienestar.» En *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*, de Banco Interamericano de Desarrollo BID, editado por Laura Jaitman, 100. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

Jalkh, Gustavo. «Consejo de la Judicatura destaca el trabajo realizado en 2013 y da a conocer sus prioridades para este año.» *Sitio Web Función Judicial Bolívar*. 2014.

[http://www.funcionjudicial-bolivar.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=617%3Aconsejo-de-la-judicatura-destaca-el-trabajo-realizado-en-2013-y-da-a-conocer-sus-prioridades-para-este-ano-con-version-kichwa&catid=40%3Anoticias-home&Itemid=249](http://www.funcionjudicial-bolivar.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=617%3Aconsejo-de-la-judicatura-destaca-el-trabajo-realizado-en-2013-y-da-a-conocer-sus-prioridades-para-este-ano-con-version-kichwa&catid=40%3Anoticias-home&Itemid=249) (último acceso: 8 de Noviembre de 2015).

—. «El Consejo de la Judicatura presentó su informe de labores a la asamblea nacional.» *Función Judicial Carchi*. 2014. [http://www.funcionjudicial-carchi.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=497:el-consejo-de-la-judicatura-presento-su-informe-de-labores-a-la-asamblea-nacional-con-version-kichwa-&catid=39:noticias-home](http://www.funcionjudicial-carchi.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=497:el-consejo-de-la-judicatura-presento-su-informe-de-labores-a-la-asamblea-nacional-con-version-kichwa-&catid=39:noticias-home) (último acceso: 14 de Diciembre de 2015).

Jarrín, Oswaldo. *Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana*. Quito: Fundación Esquel, 2004.

—. «Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana y Proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana.» *Sitio web Flacso Andes*. 20 de Marzo de 2012. [http://fes.zonarix.com:8081/sites/default/files/pdf/304 POLPUB2005\\_0446.pdf](http://fes.zonarix.com:8081/sites/default/files/pdf/304_POLPUB2005_0446.pdf) (último acceso: 15 de Noviembre de 2015).

Laborie, Mario. «Actores armados no estatales y modelo de Estado.» Cap. I de *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, de Instituto Español de Estudios Estratégicos y Centro Mixto Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra, 1-215. Ministerio de Defensa, 2011.

Long, Guillaume. «Sexto Informe Periódico del Ecuador ante el Comité de Derechos Humanos sobre la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.» Informe de Derechos Humanos Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ginebra, 2016, 17.

Luxford, Camden. «Indicadores sobre la violencia en América Latina.» *Sitio web análisis latino*. 25 de Mayo de 2012.

<http://www.analisislatino.com/notas.asp?id=5092> (último acceso: 12 de Noviembre de 2015).

Mesa, Manuela. «La cooperación al desarrollo y la violencia transnacional: respuestas y retos pendientes.» *gloobal.net*. 19 de Junio de 2008. <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=6225&opcion=documento> (último acceso: 20 de Noviembre de 2016).

Mesias, Cristina, entrevista de Paola Correa. *Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito* Quito, Pichincha, (Junio de 2016).

Ministerio Coordinador de Seguridad. «Ecuador: hacia una seguridad con enfoque integral de buen vivir.» *repositorio.uasb.edu.ec*. Diciembre de 2014. [http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4125/1/Ministerio Coordinador Seguridad-Ecuador.pdf](http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4125/1/Ministerio%20Coordinador%20Seguridad-Ecuador.pdf) (último acceso: 22 de Noviembre de 2016).

—. «La seguridad del Distrito Metropolitano de Quito se fortalece con entrega de patrulleros y equipos de comunicación.» *Sitio web Ministerio Coordinador de Seguridad*. 2014. <http://www.seguridad.gob.ec/la-seguridad-del-distrito-metropolitano-de-quito-se-fortalece-con-entrega-de-patrulleros-y-equipos-de-comunicacion/> (último acceso: 18 de Noviembre de 2015).

—. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*. Quito: El Telegrafo, 2014.

—. «Se presentó primer informe de estadísticas de seguridad integral.» *sitio web Ministerio Coordinador de Seguridad*. Enero de 2014. <http://www.seguridad.gob.ec/se-presento-primer-informe-de-estadisticas-de-seguridad-integral/> (último acceso: 17 de Diciembre de 2015).

Ministerio Coordinador de Seguridad, Ecuador. *Plan Nacional de Seguridad Integral 2014-2017*. Quito: El Telegrafo, 2014.

Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Quito: Direccion de Comunicación del Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, 2011.

Ministerio de Relaciones Laborales; Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades. «Manual de buenas prácticas para la inclusión laboral de personas con discapacidad.» *Sitio web del Ministerio de Relaciones Laborales*. 3 de Diciembre de 2013. <http://www.consejodiscapacidades.gob.ec/wp->

content/uploads/downloads/2014/06/manual\_buenas\_practicas\_inclusion\_laboral.pdf (último acceso: 2 de Marzo de 2016).

Ministerio de Turismo Ecuador. «Ecuador mejora sus índices de seguridad ciudadana.» *Sitio web Ministerio Turismo*. 24 de Junio de 2015. <http://www.turismo.gob.ec/ecuador-mejorar-sus-indices-de-seguridad-ciudadana/> (último acceso: 8 de Febrero de 2016).

Ministerio del Interior. «Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad.» *Sitio Web Ministerio del Interior*. 19 de Julio de 2012. [http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/02\\_Agenda\\_Nacional\\_de\\_Seguridad\\_Ciudadana\\_y\\_Gobernabilidad\\_baja.pdf](http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/02_Agenda_Nacional_de_Seguridad_Ciudadana_y_Gobernabilidad_baja.pdf) (último acceso: 07 de Abril de 2015).

—. «Informe de Drogas ONU 2013: Ecuador continúa con buenos resultados.» [www.ministeriointerior.gob.ec](http://www.ministeriointerior.gob.ec/informe-de-drogas-onu-2013-ecuador-continua-con-buenos-resultados/). <http://www.ministeriointerior.gob.ec/informe-de-drogas-onu-2013-ecuador-continua-con-buenos-resultados/> (último acceso: 15 de Noviembre de 2016).

—. «Proyecto seguridad ciudadana, solidaridad ciudadana.» *Sitio web del Ministerio del Interior Ecuador*. Febrero de 2015. <http://www.ministeriointerior.gob.ec/wp-content/uploads/2015/04/SEGURIDAD-CIUDADANA-SOLIDARIDAD-CIUDADANA.pdf> (último acceso: 02 de Marzo de 2016).

Ministerio del Interior, Ecuador. «Agenda Nacional de Seguridad Ciudadana y Gobernabilidad.» *Sitio Web Ministerio del Interior*. 19 de Julio de 2012. [http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/02\\_Agenda\\_Nacional\\_de\\_Seguridad\\_Ciudadana\\_y\\_Gobernabilidad\\_baja.pdf](http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/02_Agenda_Nacional_de_Seguridad_Ciudadana_y_Gobernabilidad_baja.pdf) (último acceso: 07 de Abril de 2015).

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. «18vo Informe de Seguridad Ciudadana 2013.» *sitio web Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana*. 02 de Mayo de 2014. <http://omsc.quito.gob.ec> (último acceso: 12 de Diciembre de 2015).

—. «Diagnóstico de la movilidad en el Distrito Metropolitano de Quito para el Plan Metropolitano de Desarrollo Territorial (PMOT).» *sitio web quito.gob.ec*. 30 de Octubre de 2014. <http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/wp-content/uploads/documentos/pdf/diagnosticomovilidad.pdf> (último acceso: 30 de Noviembre de 2015).

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. *Ordenanza 201: Ordenanza de Seguridad y Convivencia Ciudadanas*. Ordenanza, Quito: RO 84 15-05-2007, 2006.

—. «Plan metropolitano de desarrollo 2012-2022.» *Sitio web* [www.epmrq.gob.ec](http://www.epmrq.gob.ec). enero de 2012. [http://www.epmrq.gob.ec/images/lotaip/planes/PLAN\\_METROPOLITANO\\_DE\\_DESARROLLO.pdf](http://www.epmrq.gob.ec/images/lotaip/planes/PLAN_METROPOLITANO_DE_DESARROLLO.pdf) (último acceso: 8 de enero de 2016).

Municipio Quito DM. *Ordenanza 201: Ordenanza de Seguridad y Convivencia Ciudadanas*. Ordenanza, Quito: RO 84 15-05-2007, 2006.

Navas, César, entrevista de Paola Correa. «Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito.» *Maestría en Relaciones Internacionales Universidad Andina Simón Bolívar*. Quito, Pichincha, (Junio de 2016).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. «Delincuencia organizada transnacional: la economía ilegal mundializada.» [www.unodc.org](http://www.unodc.org). <https://www.unodc.org/toc/es/crimes/organized-crime.html> (último acceso: 18 de Noviembre de 2016).

Ojeda S., Lautaro. *Miedos, Poder y Seguridad*. Quito-Ecuador: 13 Ediciones, 2015.

Oviedo G., Viviana A. «Determinantes socioeconómicos del delito en el Ecuador.» *Sitio web Flacso sede Ecuador*. Flacso sede Ecuador. Agosto de 2014. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7469/2/TFLACSO-2014VAOG.pdf> (último acceso: 12 de Febrero de 2016).

Páez, Alexei. «Hacia una propuesta de política pública de Seguridad Ciudadana primera fase.» En *Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana*, de Fundación Esquel y Flacso, editado por Oswaldo Jarrin. Quito: Flacso Sede Ecuador, 2004.

Palomeque, Edison. «Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador: Marco Conceptual.» En *Seguridad ciudadana: ¿espejismo o realidad*, de Flacso / Ops / OMS, editado por Fernando Carrión. Quito: Flacso sede Ecuador, 2002.

Pásara, Luis. «Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana - Resumen Ejecutivo.» [www.dplf.org](http://www.dplf.org). Fundación para el Debido Proceso; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Instituto de Defensa Legal. 2014. [http://www.dplf.org/sites/default/files/indjud\\_ecuador\\_resumenejecutivo\\_esp.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/indjud_ecuador_resumenejecutivo_esp.pdf)

(último acceso: 18 de Noviembre de 2016).

Pazmiño, Ernesto. «La prisión preventiva se usa de manera inadecuada.» *sitio web Diario La Hora Ecuador Justicia Entrevista a Defensor Público*. Diario La Hora. 23 de Septiembre de 2015. <http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101866446#.VmAbxtIvdKh> (último acceso: 20 de Noviembre de 2015).

Peralta Zambrano, Aide. «Discriminación racial, un mal que nos afecta a todos y todas.» *Sitio web de Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano*. 2011. <https://discriminacionracial.wordpress.com/esmeraldas-socializacion-de-la-propuesta-legislativa-de-igualdad-y-derechos-colectivos/> (último acceso: 8 de Diciembre de 2015).

Pérez V., Juan. «Introducción al Concepto de Seguridad.» *sitio web El Orden Mundial en el S.XXI*. 2 de Febrero de 2015. <http://elordenmundial.com/seguridad/introduccion-al-concepto-de-seguridad/> (último acceso: 20 de Enero de 2016).

Pontón, Daniel, entrevista de Paola Correa. *Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito* Quito, Pichincha, (31 de Marzo de 2016).

Pontón, Daniel, y Fredy Rivera. *Microtráfico y criminalidad en Quito*. Quito, Pichincha: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana Quito, 2013.

Robayo, Francisco, entrevista de Paola Correa. «Impacto de las políticas de seguridad estatal en el Distrito Metropolitano de Quito.» *Maestria en Relaciones Internacionales Universidad Andina Simón Bolívar*. Quito, Pichincha, (29 de Marzo de 2016).

Robert, Maryse. «La desigualdad y la inclusión social en las Américas: Elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro.» En *Desigualdad e Inclusión Social en las Américas*, de Organización de los Estados Americanos OEA, editado por José Miguel Insulza. Washinton: OAS Cataloging-in-Publication Data, 2015.

Rodríguez, Mariano. «Los delitos transnacionales.» *www.ambito-juridico.com.br*. Agosto de 2010. [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8101](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8101) (último acceso: 20 de Noviembre de 2016).

Sansd-Rubert, Daniel. «Criminalidad organizada y tráfico ilícito de armas



ligeras. Repercusiones en el ámbito de la seguridad internacional.» En *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global*, de Instituto Español de Estudios Estratégicos y Centro Mixto Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra, 1-215. Ministerio de Defensa España, 2011.

Secretaría de Movilidad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. «La relación pasajero-taxista se tensa por cinco causas.» *sitio web elcomercio.com digital*. El Comercio. 01 de Febrero de 2014. <http://www.elcomercio.com/actualidad/quito/relacion-pasajero-taxista-se-tensa.html> (último acceso: 30 de Noviembre de 2015).

Secretaría Técnica de Discapacidades. «En Ecuador hay 361.487 personas con discapacidad, la mayoría en las provincias Guayas y Pichincha.» *sitio web lahora.com.ec digital*. Diario La Hora Ecuador. 3 de Diciembre de 2013. [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101601307/-1/En\\_Ecuador\\_hay\\_361.487\\_personas\\_con\\_discapacidad,\\_la\\_mayor%C3%ADa\\_en\\_las\\_provincias\\_Guayas\\_y\\_Pichincha.html#.Vl9kJ9Ivdkg](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101601307/-1/En_Ecuador_hay_361.487_personas_con_discapacidad,_la_mayor%C3%ADa_en_las_provincias_Guayas_y_Pichincha.html#.Vl9kJ9Ivdkg) (último acceso: 30 de Noviembre de 2015).

SENPLADES, Ecuador. *Plan Nacional del Buen Vivir 2014-2017*. Quito: SENPLADES, 2014.

Serrano, José. «Ecuador marca una diferencia en seguridad en la región.» *sitio web Ministerio del Interior*. 2015. <http://www.ministeriointerior.gob.ec/ecuador-marca-una-diferencia-en-seguridad-en-la-region> (último acceso: 19 de Enero de 2016).

Tamayo, Manuel. *El análisis de las políticas públicas*. Vol. 4, de *Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana: La Violencia como Problema Público*, de David F. Fuentes R., 13-31. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 2003.

Torres, Andreina. «La política pública de seguridad ciudadana en Quito: un esfuerzo municipal.» *repositorio.flacsoandes.edu.ec*. Junio de 2011. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3293/3/RFLACSO-U09-05-Torres.pdf> (último acceso: 22 de Junio de 2016).

Torres, Andreina. «La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción.» En *Violencia en América Latina: Algunas Reflexiones*, de Andreina Torres, Alvarado Geannine y Laura González, 270. Quito: Flacso sede Ecuador, 2012.

—. «Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero

posible alianza.» *library.fes.de*. FES - ILDIS. 20 de Julio de 2010. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/07392.pdf> (último acceso: 20 de Junio de 2016).

Toscano A., Denys. «Seguridad Pública, Agenda para el Ecuador y el Hemisferio.» *sitio web afese.com, revista digital*. 8 de Noviembre de 2012. <http://www.afese.com/img/revistas/revista52/seguridadpublica.pdf> (último acceso: 20 de Diciembre de 2015).

Tudela, Patricio. «Informe Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – ARGENTINA. Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1. Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay.» *Sitio web iadb.org*. Editado por Beatriz López. Banco Interamericano de Desarrollo. 28 de Febrero de 2006. [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5299/Informe Políticas públicas de seguridad ciudadana - Argentina .pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5299/Informe%20Políticas%20públicas%20de%20seguridad%20ciudadana%20-%20Argentina.pdf?sequence=1) (último acceso: 20 de Diciembre de 2015).

UNICEF. «UNICEF e INEC lanzan estudio sobre trabajo infantil en Ecuador.» *Sitio web UNICEF, comunicado prensa*. 2015 de Agosto de 2015. [http://www.unicef.org/ecuador/resources\\_29244.htm](http://www.unicef.org/ecuador/resources_29244.htm) (último acceso: 28 de Noviembre de 2015).

Uranga, Pável. «Seguridad ciudadana: preguntas sin respuesta.» *Sitio web La lineadefuego / pensamiento crítico*. 9 de Junio de 2014. <http://lalineadefuego.info/2014/07/09/seguridad-ciudadana-preguntas-sin-respuesta-por-pavel-uranga-i/> (último acceso: 14 de Diciembre de 2015).

Vacas, Victor. «Estado de violencia, violencia de Estado. Reflexiones antropológicas en torno a la guerra, la violencia y el Estado.» *www.scielo.org.mx*. 9 de Mayo de 2014. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rcsl/v5n10/1665-899X-rcsl-5-10-00178.pdf> (último acceso: 21 de Noviembre de 2016).

Vallejo, Eugenia, y otros. «Tecnologías de la Información para la inclusión social: una apuesta por la diversidad.» *Sitio web Colombia Digital*. Colombia Digital. s/d de Octubre de 2012. [http://eib.sep.gob.mx/ddaie/pluginfile.php/723/mod\\_resource/content/1/inclusion-social.pdf0.pdf](http://eib.sep.gob.mx/ddaie/pluginfile.php/723/mod_resource/content/1/inclusion-social.pdf0.pdf) (último acceso: 2 de Febrero de 2016).

Vilanova, Pere. «Introducción.» En *Actores armados no estatales: retos a la seguridad global; Centro Mixto Universidad de Granada-Mando de Adiestramiento*

y *Doctrina del Ejército de Tierra*, de Instituto Español de Estudios Estratégicos, 1-215. Ministerio de Defensa España, 2011.

Weber, Max. «El político y el científico: La política como vocación.» 9 de Marzo de 2001. <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf> (último acceso: 8 de Octubre de 2015).

Zavaleta, José. «Introducción.» Cap. 2 de *La inseguridad y seguridad ciudadana en América Latina*, de José Zavaleta. Buenos Aires: CLACSO, 2012.

Zúñiga, Ledy. «Ecuador redujo el hacinamiento carcelario del 58% al 0,24%.» *sitio web informativo el ciudadano*. El Ciudadano. 8 de Enero de 2015. <http://www.elciudadano.gob.ec/ecuador-redujo-el-hacinamiento-carcelario-del-58-al-024/> (último acceso: 18 de Noviembre de 2015).